

UNIVERSIDADE DE LISBOA
FACULDADE DE DIREITO



FACULDADE DE DIREITO
Universidade de Lisboa

A REGULAÇÃO E CONCORRÊNCIA NO SECTOR ELÉCTRICO ANGOLANO

IVAN ELIZANDRO SEBASTIÃO MATEUS

DISSERTAÇÃO
MESTRADO EM DIREITO E ECONOMIA

Lisboa

2018

IVAN ELIZANDRO SEBASTIÃO MATEUS

REGULAÇÃO E CONCORRÊNCIA NO SECTOR ELÉCTRICO ANGOLANO

Dissertação de Mestrado em Direito e Prática Jurídica, apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito – Ciências Jurídico-Económicas, sob a orientação do Professor Doutor **Miguel Moura e Silva**

Lisboa

2018

IVAN ELIZANDRO SEBASTIÃO MATEUS

REGULAÇÃO E CONCORRÊNCIA NO SECTOR ELÉCTRICO ANGOLANO

Dissertação de Mestrado em Direito e Prática Jurídica, apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito – Ciências Jurídico-Económicas, sob a orientação do Professor Doutor **Miguel Moura e Silva**

Aprovada pela Banca Examinadora em ____/ ____/ ____

Presidente: Professor Doutor

Orientador: Professor Doutor

Professor Doutor

Professor Doutor

NOTA: ____ Valores

Aos meus Pais, Nabeiro e Laura Sebastião Mateus,
e minhas irmãs, Eunice, Edna, Hossana e Larice,
pelo vosso amor.

AGRADECIMENTOS

Todos os dias dou Graças a Deus, pois Dele pertence o querer e o efetuar. Sou grato pela sua misericórdia e mesmo que não tivesse concluído este trabalho, pois ainda estou ciente que há muito por se fazer, só a Ele devo toda honra e glória.

Não posso esquecer dos meus pais e irmãs na qual dedico este trabalho pois foram incansáveis e amáveis durante todo este processo, o meu agradecimento é o mínimo que posso fazer para reconhecer todo o carinho e amor que têm por mim.

A minha querida noiva, Nzunzi Erika Mfinda, pelo exemplo, garra e determinação, e por estar sempre ao meu lado, embora fisicamente separados este tempo todo, és a prova de a distância não é um obstáculo quando olhamos para o mesmo algo. Igualmente agradeço pela sua família que sempre esteve ao meu lado em especial a nossa mãe Antónia.

Aos meus familiares que me acolheram em Lisboa, Tio Manico e Tia Idalina, Tate, Simy e Leo, não há dinheiro que paga, o que fizeram por mim estará sempre marcado em meu coração.

Aos irmãos na fé em Cristo Jesus, uma verdadeira família que sempre intercedeu por mim, estando em Angola ou em Portugal, não teria espaço suficiente para citá-los, muito obrigado.

Ao meu orientador, Professor Miguel Moura Silva, pela simplicidade, paciência, rigidez e delicadeza que desde o primeiro momento demonstrou ao longo deste percurso. O meu muito obrigado, porque se fez luz em meu caminho quando tudo parecia não ser possível. Devo muito a si este trabalho, e serei grato, ouvindo sempre as tuas orientações. Muito obrigado.

Aos meus amigos, e colegas, em especial todos aqueles que a FUDL teve o prazer de nos juntar. Assim como todos os trabalhadores desta Faculdade, que se disponibilizaram sempre para estar ao nosso serviço.

MUITO OBRIGADO

«Ao estabelecer algo novo, deve ser evidente a utilidade de se apartar daquele direito que durante largo pareceu justo.»

(DIGESTO)

RESUMO

O presente trabalho visa realizar um estudo sobre o papel do Estado na regulação do sector elétrico angolano. Deste modo, é feita uma análise sobre as diferentes formas de intervenção do Estado na economia, traçando ao mesmo tempo um conceito de regulação, na qual nos dará um melhor entendimento do que se pretende com este trabalho, sendo que dentro deste novo movimento de regulação não podemos deixar de referência das entidades reguladoras independentes, que se apresentam como essenciais para a realização deste processo. O sector elétrico angolano e as suas mais recentes transformações, foram as causas que nos motivaram a empreender esforços para a realização do trabalho que se segue. O estudo do modelo de organização do sector elétrico, ligando com a separação jurídica das atividades (produção, transporte e distribuição) da empresa pública que atuava de forma vertical em toda essa cadeia, bem como o reforço das atribuições reguladoras do instituto responsável pela regulação do sector elétrico, dentro do programa de transformação deste sector em Angola, em que o mesmo visa a liberalização do sector em 2025.

PALAVRAS-CHAVES: Estado regulador, Regulação económica, Energia elétrica, Entidade reguladoras independentes, Angola.

ABSTRACT

The goal of this project is to study the role of the Government in the regulation of the Angolan electrical sector. Thus, an analysis was made over the different forms of intervention of the Government in economy, at the same time tracing the concept of regulation, which will give us a better understanding of the purpose of this project, while not leaving as reference the independent regulating entities in this new movement, presenting them as essentials to the accomplishment of this process. The Angolan electrical sector and its latest transformations were what motivated us to go ahead with this project. The study of the model of organization of the electrical sector, connected with the juridical separation of the activities (production, transportation and distribution) of the public company that acted vertically in the chain, as well as the reinforcement of the assignments by the institute responsible for the regulation of the electrical sector within the transformation program of this sector in Angola, in which the goal is the liberalization of the sector by 2025.

KEY WORDS: Regulating government, economical regulation, electrical energy, independent regulating entities, Angola.

LISTA DE SIGLAS E DE ABREVEITURA

AL – Alínea

ART – Artigo

AT – Alta Tensão

BT – Baixa Tensão

CAE – Contratos de Aquisição de Energia

CE – Comunidade Europeia

CMEC – Custos de Manutenção do Equipamento do Equilíbrio Contratual

CPPE – Companhia Portuguesa de Produção de Eletricidade

CRA – Constituição da República de Angola

DEC – Decreto

EDP – Energias de Portugal

ENDE – Empresa Nacional de Distribuição de Eletricidade

ENE – Empresa Nacional de Eletricidade

EP – Empresa Pública

EUA – Estados Unidos da América

GPL – Gás Liquefeito de Petróleo

IRSE – Instituto Regulador dos Serviços Elétricos

IRSEA – Instituto Regulador dos Serviços de Eletricidade e do Abastecimento de Águas e Saneamento Residuais

KV – Kilovolt

MAT – Muito Alta Tensão

MT – Média Tensão

MW – Megawatt

PDESP – Plano Diretor de Expansão do Sistema Público

PESEN – Política e Estratégia de Segurança Nacional

PIB – Produto Interno Bruto

PRE – Produtores Independentes

PRODEL – Empresa Pública de Produção de Eletricidade PTSE – Programa de Transformação do Sector Elétrico

REN – Rede Elétrica Nacional

RNT – Rede Nacional de Transporte

RTP – Radio e Televisão Portuguesa

SA – Sociedade Anónima

SEI – Sistema Elétrico Independente

SEN – Sistema Elétrico Nacional

SENV – Sistema Elétrico Não Vinculado

SEP – Sistema Elétrico Público

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Resenha Histórica da ENE.....	Pag.77
Figura 2. Desenho do Modelo De Mercado.....	Pag.96
Figura 3. Matriz Energética Nacional.....	Pag.103

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	Pág.14
CAPÍTULO I – REGULAÇÃO SETORIAL DA ECONOMIA.....	Pág.17
1.1. EVOLUÇÃO DOS MODELOS DE INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA.....	Pág.17
1.1.1. O Estado Liberal.....	Pág.17
1.1.2. O Estado Social.....	Pág.19
1.1.3. O Estado Regulador.....	Pág.23
1.2. CONCEITO TÉCNICO-JURÍDICO DE REGULAÇÃO.....	Pág.25
1.2.1. Conceito Formal e Material de Regulação Jurídica-Económica.....	Pág.28
1.2.2. Conceito Geral e Específico de Regulação Jurídica-Económica.....	Pág.28
1.2.3. Razões que Justificam a Regulação.....	Pág.29
1.2.4. Regulação, Desregulação e Neoregulação.....	Pág.33
1.3. BREVE ENQUADRAMENTO CONSTITUCIONAL ECONÓMICO ANGOLANO..	Pág.37
CAPÍTULO II – AUTORIDADES REGULADORAS INDEPENDENTES.....	Pág.42
2.1. A ORIGEM DAS AUTORIDADES REGULADORAS INDEPENDENTES.....	Pág.44
2.2. A INDEPENDÊNCIA DA AUTORIDADE REGULADORA COMO CARACTERÍSTICA INDISPENSÁVEL	Pág.46
2.3. A NEUTRALIDADE E IMPARCIALIDADE DA ENTIDADES REGULADORAS INDEPENDENTES.....	Pág.52
2.4. DOS PODERES DAS ENTIDADES REGULADORAS INDEPENDENTES.....	Pág.53
2.4.1. Poderes Quasi-normativos e ou Quasi-legislativo.....	Pág.54
2.4.2. Poderes Quasi-executivo.....	Pág.54
2.4.3. Poderes Quasi-jurisdicional.....	Pág.55
2.5. ESTATUTO ORGÂNICO DO INSTITUTO REGULADOR DOS SERVIÇOS DE ELECTRICIDADE E DO ABASTECIMENTO DE ÁGUAS E SANEAMENTO RESIDUAIS (IRSEA)	Pág.55
CAPÍTULO III – OS MODELOS DE ORGANIZAÇÃO DO SECTOR ELÉCTRICO....	Pág.61
3.1. MODELO DE MONOPÓLIO INTEGRADO.....	Pág.61
3.2. O MODELO DA AGÊNCIA COMPRADORA.....	Pág.63
3.3. O MODELO DE MERCADO GROSSISTA.....	Pág.66

3.4. O MODELO DE MERCADO RETALHISTA.....	Pág.70
3.5. O MODELO DO SECTOR ELÉCTRICO PORTUGUÊS.....	Pág.72
CAPÍTULO IV – O REGIME ELÉCTRICO ANGOLANO.....	Pág.77
4.1. RESENHA HISTÓRICA.....	Pág.77
4.1.1. Fora do Sistema Elétrico Público.....	Pág.79
4.1.2. O Sistema Elétrico Público (SEP)	Pág.81
4.1.2.1. Da Produção de Energia Elétrica no SEP (Decreto 47/01)	Pág.82
4.1.2.2. Da Distribuição de Energia Elétrica no SEP (Decreto 45/01)	Pág.85
4.1.2.3. Do Fornecimento de Energia Elétrica no SEP (Decreto 27/01)	Pág.86
4.1.2.4. Do Transporte de Energia Elétrica no SEP.....	Pág.87
4.1.3. Instituto Regulador do Sector Elétrico (IRSE)	Pág.88
4.2. PRINCIPAIS ALTERAÇÕES AO SECTOR ELÉTRICO EM ANGOLA APÓS A ENTRADA EM VIGOR DA CONSTITUIÇÃO ANGOLANA.....	Pág.88
4.2.1. Situação Crítica Em Que Se Encontrava Sector Elétrico.....	Pág.88
4.2.2. A Política e a Estratégia de Segurança Energética Nacional.....	Pág.89
4.2.2.1 Sustentabilidade Ambiental.....	Pág.92
4.2.2.2. Modelo Institucional Recomendado Para o Sector Energético Angolano.....	Pág.93
4.2.3. O Programa De Transformação Do Sector Elétrico.....	Pág.95
4.2.4. A Extinção E A Criação De Novas Empresas Públicas No Sector Elétrico.....	Pág.96
4.2.5. Da Lei Que Altera a Lei 14-A/16 De 31 De Maio - Lei Geral Da Eletricidade.....	Pág.97
4.2.6. O Projeto do Regulamento das Atividades de Produção, Transporte, Distribuição e Comercialização de Energia Elétrica.....	Pág.100
4.3. ANÁLISE CRÍTICA.....	Pág.102
CONCLUSÃO.....	Pág.110
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	Pág.113

INTRODUÇÃO

É notável o crescimento da discussão sobre os temas relacionados à energia elétrica nos diversos ramos científicos. De igual modo dentro da ciência do Direito este tema também tem sido objeto de estudo nas mais diversas áreas do direito (Constitucional, Administrativo, Ambiental, Ordenamento do Território, Regulação económica, Direito da Concorrência, Fiscal, entre outras), o que vem demonstrar a importância e a complexidade na abordagem a temas relacionados à energia elétrica, nas suas mais diversas questões, “como as tarifas pela prestação de serviços; o corte no fornecimento de energia elétrica;(…) novas fontes de energia elétrica (solar; eólica, biomassa); à energia nucleares;(…) a oferta de energia elétrica *vis a vis* a procura; a qualidade e a capacidade do sistema interligado.”¹

É na verdade um grande desafio que nos propomos em elaborar a dissertação de mestrado dentro das áreas do Direito da Regulação Económica sobre sector da energia elétrica, mais desafiante ainda se torna quando enquadrado este estudo à realidade Angolana, onde muito pouco se tem dedicado ao estudo do mesmo, o que justifica o interesse pessoal e científico em aprofundar a análise e estudo do tema: “A Regulação do Setor Elétrico em Angola”.

O atual contexto de crise a nível internacional devido à queda do preço do petróleo, teve um impacto muito grande em Angola, como notícia o site da RTP NOTÍCIAS/Economia (03 Fev. 2016) “com uma quebra de mais de cinquenta por cento em receitas fiscais, ou um rombo de 8,5 mil milhões de euros nos cofres públicos, é um corte para metade nos lucros das exportações da Sonangol”, a maior empresa pública em Angola, agravando assim os problemas de ordem económico-financeira (afetando todos os setores da economia angolana, logo o setor da energia não fica de fora) e social, repercutindo grandemente e gravemente na vida das populações e colocando em causa então a intervenção do Estado na economia, e a realização das suas tarefas tais como a erradicação da pobreza.

¹ DAVID, Solange, “O Mercado de Energia Elétrica no Brasil após a Lei n.º 12.783/2013”, in AAV V, *Temas Relevantes No Direito De Energia Elétrica*, tomo II, 1ª ed. - Rio de Janeiro: Synergia, 2013, p. 826.

O Estado Angolano é um Estado Social, em que “a constituição económica angolana consagra um sistema económico misto, onde o Estado intervém na economia de forma moderada e, não escassas vezes, com algum dirigismo em sectores chaves (Sonangol, Endiama, etc.), e onde o setor privado apresenta debilidade clamorosas”², uma das questões que se coloca é de saber se com o a crise que o país hoje vive, será melhor acentuar cada vez mais a intervenção direta do Estado na economia, ou adotar um novo modelo de intervenção na economia, assim como a maioria dos países europeus, sob grande influência da União Europeia.³

Deste modo, primeiramente procuraremos analisar a evolução dos diferentes modelos de intervenção do Estado na economia, e os diferentes conceitos de regulação sectorial da economia o que nos permitirá ter uma melhor compreensão do fenómeno da regulação. Em seguida, parece-nos importante e com algum destaque abordamos questões relacionadas com as entidades reguladoras independentes, sendo que as mesmas têm ganhado bastante força e conquistando um maior espaço nos Estados que têm vivido essa mudança de paradigma de regulação. Dentro do sector elétrico começaremos a fazer menção aos diferentes modelos de organização deste sector de modo a fazer um enquadramento com a realidade angola, e sem esquecer de descrever muito brevemente alguns aspetos relacionados com o sector elétrico português, o que de certeza nos servirá de referência. E para finalizar a nossa análise faremos a exposição do sistema elétrico angolano e as suas mais recentes mudanças dentro do Programa de Transformação do Sector Elétrico.

Cientes de que toda investigação tem suas limitações, a nossa não foge da regra. Tendo isto em conta, a nossa dissertação se cingirá no estudo da regulação do setor elétrico em Angola, no período compreendido entre o ano 2010 até 2017, isso porque em 2010 entrou em vigor a

² PAHULA, Ovídio, “*A evolução da constituição económica angolana*”, Casa das Ideias, Luanda, 2010

³ “A adesão à comunidade Económica Europeia, tendo passado a permitir-se o acesso de privados às actividades do setor, mediante alterações da lei da delimitação dos setores e eliminação do princípio da irreversibilidade das nacionalizações” (SANTOS, Filipe Matias, *in* Revista de Concorrência e Regulação, O Comercializador de último recurso no contexto da liberalização dos mercados de eletricidade e gás natural, nº 18, 2014.

nova Constituição da República de Angola, e se sucederam grandes transformações na ordem jurídica angolana, logo com este trabalho vamos examinar as grandes implicações e mudanças que se sucederam após a entrada em vigor este diploma importante, na regulação do setor da energia elétrica. É importante sublinhar que, não obstante delimitarmos a nossa dissertação neste espaço e tempo, não ficaremos como é óbvio sem olhar de uma forma sucinta para outras realidades, já que é um tema global e transversal, sobretudo a realidade portuguesa, de forma a identificar as suas características e aferir onde as mesmas se assemelham e onde se diferem.

CAPÍTULO I – REGULAÇÃO SETORIAL DA ECONOMIA

1.4. EVOLUÇÃO DOS MODELOS DE INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA

Entendemos, ser importante para melhor compreensão do desafio que nos propomos da abordagem do tema em análise (“Regulação e concorrência do mercado de energia elétrica em Angola”) fazer uma análise da evolução dos modelos de intervenção do Estado na economia. O fenómeno da regulação económica quando entendido no sentido amplo como qualquer forma de atuação ou ingerência do Estado no mercado com a finalidade de corrigir as “falhas de mercado”⁴, conduz-nos a um determinado modelo de intervenção do Estado na Economia, adotado sobretudo na Europa Ocidental no período posterior à segunda guerra mundial, através de intervenções diretas na economia.

1.4.1. O Estado Liberal

O Estado Liberal é situado no período entre finais do XVIII até às décadas do século XX, na qual com especial destaque a Revolução Francesa de 1789, sendo o mesmo associado ao aparecimento deste modelo de intervenção do Estado, em que os seus valores e ideias são caracterizados como tais a liberdade, a igualdade e a fraternidade. Numa época marcada pela opressão do povo, pelo domínio de um monarca, mas também pela ascensão social da burguesia fruto dos seus negócios, fazendo com que esta última, ambicionasse um papel mais atuante e principal na vida económica, o que permitiu o surgimento de uma nova ordem jurídica, económicas e social, dando respostas positivas ao estado crítico que se vivia naquela época⁵.

⁴ FERREIRA, Paz e MORAIS, Luís “A regulação sectorial da Economia – introdução e perspetiva geral”, in AAVV, *Regulação em Portugal: Novos tempos, novos modelos?*, Eduardo Paz Ferreira et al. (editores), Almedina, Lisboa, 2009, p. 13

⁵ APOLINÁRIO, Marisa, *O Estado Regulador: o novo papel do Estado*, Almedina, Coimbra, 2016, p.39-40

O liberalismo está ligado às ideias de liberdade e individualismo, onde para os liberais o bem-estar social está intimamente ligado à sua liberdade de ação, ou seja, para conceção liberal o fim do Estado é a liberdade individual, neste caso “o Estado é tanto mais perfeito quanto mais permite e garante a todos o desenvolvimento da liberdade individual”.⁶ A separação entre o Estado e a sociedade era vista como motor do progresso social e económico.⁷

A atuação do Estado era vista com agressiva dos direitos do cidadão e por isso devia ser reduzida ao mínimo, porque no centro estava “*o optimismo liberal de oitocentos*”, segundo Reis Novais, em que o mesmo, “*pressentia na sociedade uma racionalidade imanente, uma dinâmica própria comandada pelas leis naturais da competitividade individual, as quais, protegidas que fossem de ingerências exteriores, assegurariam por si só, do nível económico ao moral e intelectual, o advento da ordem mais justa*”.⁸

Na perspetiva do liberalismo, que é marcada pela procura egoísta do lucro visando a satisfação do interesse pessoal, tendo como base um mercado perfeito, traduzindo-se depois na satisfação coletiva, o que ditaria o afastamento do Estado na vida económica, sendo que a sua atuação seria vista como desnecessária, prejudicial, e limita a espontaneidade dos agentes do mercado afetando assim o seu equilíbrio, o que reforçava mais ideia da existência mão invisível de Adam Smith, como o cita o Professor Fernando Araújo: “*Sem qualquer intervenção da lei, os interesses privados e as paixões dos homens os conduzem a naturalmente dividirem e distribuírem o capital de qualquer sociedade pelos vários empregos possíveis, e isto no máximo acordo com o que é mais agradável aos interesses de toda sociedade*”.⁹

⁶ MONCADA, Cabral, “*Direito Económico*”, Coimbra Editora, 6ª ed, 2012, p.23

⁷ APOLINÁRIO, Marisa, *O Estado Regulador*, op. cit. p.40

⁸ NOVAIS, Jorge Reis, *Contributo para uma teoria do Estado de Direito*, Almedina, Coimbra, 2006, p.69

⁹ Citado por Fernando Araújo, ADAM SMITH – O Conceito Mecanicista de Liberdade, Almedina, Coimbra, 2001, p.759

Ficou patente que os autores liberais defendem que o máximo bem-estar económico pressupõe a existência de um Estado Mínimo, conforme Marisa Apolinário, afirmando que os mesmos admitem exceções ao princípio do abstencionismo do Estado, como Adam Smith admitindo a possibilidade da intervenção do Estado nos casos em que os particulares se desinteressassem em realizar, e Stuart Mill, que afirma que o princípio da não intervenção do Estado é um princípio geral, mas que pode ser derrotado em nome do interesse geral.¹⁰

Podemos concluir, quanto a este primeiro modelo de intervenção do Estado citando Ha-Joon Chang¹¹:

*“São poucas as palavras que geram mais confusão do que o termo <<liberal>>. Embora o termo só tivesse vindo a ser usado explicitamente em meados do século XIX, os conceitos subjacentes ao **liberalismo** remontam, pelo menos, ao século XVII, começando a ser expressos por pensadores como Thomas Hobbes e John Locke. O significado clássico do termo descreve uma posição que dá prioridade à liberdade do indivíduo. Em termos económicos, isso representa a proteção do direito do indivíduo de dispor da propriedade pessoal a seu bel-prazer, especialmente para fazer dinheiro. Segundo esta visão, o governo ideal é aquele que garante apenas as condições mínimas que sejam conducentes ao exercício desse direito, como sejam a lei e a ordem. Tal governo (Estado) é conhecido como Estado Mínimo. O famoso pregão entre os liberais da altura era <<laissez-faire>> (deixa fazer), pelo que o liberalismo também é conhecido como a doutrina do laissez-faire.”*

1.4.2. O Estado Social

O Estado social sucede o Estado Liberal, na qual o Estado passa de uma intervenção mínima para uma intervenção direta na vida económica, atuando nas diversas áreas da vida dos particulares. Com o desenvolvimento industrial, isso a partir da segunda metade do século XX com a Revolução Industrial, que começam a observar-se muitas mudanças de ordem económicas e social, deixando a condição de vida dos indivíduos cada vez mais empobrecida,

¹⁰ APOLINÁRIO, Marisa, *O Estado Regulador: o novo papel do Estado*, op. cit. p.49

¹¹ CHANG, Ha-Joon, *“Economia: Guia do utilizador,”* Clube do Autor, Lisboa, 2016, p.61

pela substituição do homem pelas máquinas, desemprego, fome e miséria. O Estado passou a ser visto como a única forma e viável para suprir as necessidades que a sociedade estava a enfrentar, ganhando força a consagração de direitos económicos e sociais, não limitando mais a atuação do Estado na vida dos particulares, mas muito pelo contrário reforçando a participação ativa do Estado na vida social.¹²

Uma nova sociedade estava a ser formada com base na procura de melhores condições de vida, marcada pela deslocação das pessoas para as cidades onde as fábricas estavam a funcionar, fazendo com que também as necessidades viessem a aumentar (transporte, habitação, abastecimento de água e o fornecimento de energia ou gás) fazendo com o Estado assume-se atividade organizada de ordem à produção e distribuição de bens e serviços.

Marisa Apolinário¹³ destaca três fases do Estado Social: Sendo a primeira marcada pela intervenção estadual na regulação das relações laborais; a segunda fase em que se dá de forma generalidade a intervenção do Estado no funcionamento económico; e por fim a terceira fase, após a segunda guerra mundial, com o apogeu do Estado Social.

*“De um Estado Mínimo passámos assim para um Estado Omnipresente. Se antes o Estado não estava em nada, agora passa a estar em tudo: para além dos domínios tradicionais em que o Estado já vinha intervindo, surgem agora outros domínios (sobretudo no campo social, económico e cultural) que passam também a contar com a presença pública.”*¹⁴

Com o Estado social, o Estado passou a intervir de forma planificada, programada e dirigista com finalidade de satisfação do interesse coletivo. Deste modo não estava só limitado ao poder político o Estado, salvaguardando somente as situações de polícia, segurança e defesa nacional, mas também promovendo a progressiva igualdade das classes sociais e assegurando aos cidadãos o acesso a um certo nível de bem-estar económico, social e cultural.

¹² APOLINÁRIO, Marisa, *o Estado Regulador*, op. cit. p..57

¹³ Idem, p. 58

¹⁴ Idem, p. 58-59

O papel do Estado muda totalmente de um papel indiferente a vida económica para um papel central, sendo o Estado Social também chamado de: Estado de bem-estar (Welfare State); Estado providência ou Estado Assistencial; Estado Intervencionista. De polícia à Empresário, agente económico que produz bens e serviços, tornando o fim do Estado a satisfação do bem-estar dos cidadãos.

*"As falhas de mercado passam então a ser supridas através da intervenção direta do Estado na economia, quer enquanto produtor de bens, quer enquanto prestador de serviços. Neste contexto, determinadas atividades passam a ser consideradas públicas e, como tal, reservadas apenas à acuação do Estado."*¹⁵

Assiste-se então a uma dependência do cidadão por parte do Estado, o qual domina toda a vida económica e social, atuando em todos os sectores da economia, mesmo naqueles que é discutível a sua intervenção, atuando em monopólio ou em concorrência com os agentes económicos privados, com vista à realização das necessidades coletivas e também assegurar que todos obtêm os bens e os serviços que precisam para sua sobrevivência e realização.

*"Tratava-se de situações em que, devido a fenómenos de economia de escalas e aos próprios modelos de custos bens e serviços; se mostrava mais eficiente assegurar a produção em determinados espaços geográficos através de uma única empresa e de uma única infraestrutura (em detrimento da existência de verdadeiras estruturas de mercado com várias empresas)."*¹⁶

Mas acontece que não só o Estado Liberal entrou em crise como também o Estado Social, e a sua capacidade de dar respostas às necessidades coletivas foi colocada em causa por uma sociedade mais adulta, mais exigente e insatisfeita. Tornava-se cada vez mais clara a ineficiência na prestação dos serviços públicos, e agradava cada vez mais a pressão fiscal.

¹⁵ APOLINÁRIO, Marisa, *o Estado Regulador*, op. cit. p.61

¹⁶ FERREIRA, Paz, MORAIS, Luís, *A regulação em Portugal: Novos tempos, novos modelos?*, op. cit., p.14.

Começava assim a entrar em crise o Estado Social, o que parecia estar sob o domínio do Estado (o crescimento e o progresso social) torna-se cada vez mais difícil de manter, o que revela verdadeiros limites de atuação do estado Providência.

Era evidente a necessidade de *“uma profunda redefinição das tarefas do Estado, bem como dos limites da sua intervenção nos domínios económicos e social. Deste modo, a crise do Estado Social ao mesmo tempo que serviu para pôr a descoberto uma série de incongruências daquele modelo de Estado, tornou também mais clara a necessidade de encontrar novas alternativas ao mesmo.”*¹⁷

São apontadas como principais razões para a crise do Modelo europeu de Estado proprietário e gestor direto de atividades empresariais as seguintes: Razões de ordem económica-institucional (geral) e outras razões ligadas a dinâmica jurídica e económica da integração comunitária.¹⁸

Quanto às razões de ordem económica-institucional, notou-se um crescimento de problemas económicos estruturais, uma descida da taxa de crescimento económico combinada com taxas de inflação muito elevadas. Associada, a essas questões estavam ainda a dificuldade de controlar de forma eficaz a propriedade pública de ativos e atividades empresariais, sendo as empresas públicas alvo de interesses políticos. Já quanto às razões ligadas a dinâmica jurídica e económica da integração económica podemos aqui apontar um facto importante que foi a realização na União Europeia de um programa do mercado interno com a finalidade da eliminação de restrições entre mercados nacionais. Estas razões conduziram também a um processo de transformação do modelo do Estado interventor e gestor dando lugar a um movimento de privatização de empresas públicas e um movimento de liberalização, abrindo assim sectores essenciais da economia à concorrência.

¹⁷ APOLINÁRIO, Marisa, *O Estado Regulador*, op. cit., p. 78.

¹⁸ FERREIRA, Paz, MORAIS, Luís, *A regulação em Portugal: Novos tempos, novos modelos?*, op. cit., p.15.

*“O movimento de liberalização (...) encontra-se na realidade associado a um movimento de nova regulação económica, ou em certos casos, de reforma qualitativa ou aprofundamento dos modelos e estruturas de regulação”.*¹⁹

Deste modo nos resta apenas caracterizar o aparecimento do Estado Regulador e perceber quais são as suas principais características e a importância que se traduz hoje na sociedade.

1.4.3. O Estado Regulador

É no final do século XX e no início do presente século que se começa a sentir a necessidade de um novo modelo de intervenção do Estado já que era notória a falência do Estado Social. O novo contexto económico e social levou que se operassem mudanças significativas como a redefinição do papel do Estado, atuando de uma forma mais eficaz ajustando a função do Estado à sua capacidade, de forma a avaliar de que maneira e em que sectores se deveria intervir, bem como a elaboração de normas e controles eficazes prevenindo ações arbitrárias do Estado e combatendo a corrupção.

O Estado não se tornou inativo neste novo modelo embora deixar de prestar muitas das tarefas que eram exclusivas para si, mas ainda continua tendo um papel fundamental no progresso económico, social e cultural.

O Estado regulador a que se faz referência não é entendido aqui com uma função de regulação num sentido amplo, o que nos criaria um paradoxo, uma vez que podemos perceber que tanto o Estado Liberal como o Estado Social também desempenharam funções de regulação económica, sendo no primeiro, se traduzia na aprovação de leis e de regulamentos de forma a garantir a proteção de direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, e no segundo modelo, o Estado Social, traduzia-se na intervenção direta do Estado na economia, através da produção de bens e da prestação de serviços e de propriedade pública.²⁰

¹⁹ FERREIRA, Paz, MORAIS, Luís, *A regulação em Portugal: Novos tempos, novos modelos?*, op. cit., p.20.

²⁰ APOLINÁRIO, Marisa, *O Estado Regulador*, op. cit., p.81

“O que está em causa não é no tanto assinalar o aparecimento de uma nova função do Estado, mas sim enfatizar o facto de que esta função se tornou, no momento atual, predominante, tendo adquirido, mercê do novo contexto económico-social, um novo sentido, o que leva, muito justamente, em nossa opinião, a conotar o novo modelo de Estado, que surge no final do século passado, com essa função de regulação.”²¹

Deste modo defende esta autora a emergência deste novo modelo de Estado, embora não sendo unânime esta opinião na doutrina, como a mesma cita, por exemplo a opinião defendida por Paz Ferreira em que afirma que *“a importância que a regulação ganhou, entre nós, não fundamenta suficientemente a tentativa de construção da figura de um Estado Regulador, que teria substituído o Estado intervencionista”*.²²

É importante referir neste debate em que as ideias divergem sobre a emergência desse novo modelo de Estado (Estado Regulador), a opinião da doutrina que entende que não houve a substituição do Estado Intervencionista, embora reconheça a relevância que a regulação ganhou nestes anos, mas, que em contrapartida o Estado não abdicou dos outros instrumentos de política económica, que fazem dele um Estado intervencionista. Já para a doutrina que defende a emergência do Estado regulador, entende que pelo facto de se colocar uma tónica na nova função de regulação do Estado não têm de se extinguir necessariamente os outros instrumentos de política económica. Parece-nos também importante a opinião de Sérvulo Correia, que também comunga com a mesma ideia de que *“a entrada neste novo período característico não significa que tenham passado à história instrumentos típicos como os do ato ablativo e do ato de prestação e as espécies de relações jurídicas administrativas em que estes se incrustam, mas tão só que outros modelos metodológicos ascendem e ganham importância decisiva no discurso explicativo da essência do Direito Administrativo.”*²³

²¹ APOLINÁRIO, Marisa, *O Estado Regulador*, op. cit., p.81-82

²² idem

²³ CORREIA, Sérvulo, *“Acto Administrativo e âmbito da jurisdição administrativa”*, in AAVV, *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Rogério Soares, Studia Iuridica*, 61, Universidade de Coimbra, Coimbra Editora, Coimbra, 2001, p. 1159.

Quanto a nós, pensamos que independentemente de qual seja a opinião que se afigura mais feliz, é notória sim uma emergência do modelo regulador do Estado, não a sua consolidação, mas sim uma dualidade da ação do Estado, combinado aspetos do modelo intervencionista e regulador, dando primazia àqueles instrumentos que, em determinado sector da economia se mostram mais viáveis e eficientes, ou seja onde o Estado percebe que deve atuar de forma direta para salvaguardar o interesse coletivo, bem como se mostrar mais eficaz o Estado deixar nas mãos dos outros agentes económicos a prestação de certos bens e serviços, limita-se apenas à regulação do sector, supervisionando e assegurando que a concorrência entres os agentes se mantenha sã, que as necessidades dos consumidores sejam satisfeitas, e garantindo ainda que a proteção do ambiente seja tida em conta.

Cabe-nos neste trabalho identificar quais são os traços característico da regulação e como ela se enquadra ou não na realidade Angolana, procedendo assim uma avaliação jurídico-económica de que modelo está presente no Estado Angolano e qual deles melhor responderia ao atual contexto socioeconómico do país.

1.5. CONCEITO TÉCNICO-JURÍDICO DE REGULAÇÃO

Torna-se cada vez mais importante saber o que se significa o termo regulação uma vez que nos propomos neste trabalho falar da regulação e concorrência no mercado da energia elétrica em Angola. Um, conceito técnico-jurídico ajudar-nos-ia a ter uma visão precisa do que é essencial para o estudo da regulação económica e fazer o seu devido enquadramento na realidade Angolana. A diversidade de definições de regulação e as diversas áreas que se ocupam no seu estudo, facilmente nos levariam a conclusões incoerentes sobre o que se pretende com a Regulação em termos jurídicos-económicos. Estamos cientes que não encontraremos uma definição universalmente aceite do termo regulação e nem nos propomos formulá-la. O, que se impõe aqui neste subtema é estudar algumas definições e as que melhor se ajustam para percebermos quais são os principais elementos que as mesmas apresentam, e com estes elementos apresentar um conceito que melhor reflita a realidade da regulação na perspetiva jurídico-económica.

A regulação é muitas vezes confundida com outros conceitos, o que nos leva a defini-los também de modo a evitar alguns equívocos sobre qual é o verdadeiro significado de regulação. Deste modo não podemos confundir o que é regulação, com aquilo que a doutrina entende que é Concorrência; Regulação também não se confunde com Privatização e nem com liberalização, pois são termos que precisam ser bem definidos com o fim de podermos perceber quando se trata de regulação ou não; A intervenção pública é também outro conceito que precisa ser destrinçado porque facilmente associamos à regulação

É sobre este último conceito que começaremos a nossa abordagem. Não é novo o entendimento da regulação como toda a intervenção do Estado na economia, conceito este que nos conduz interessantemente a uma abordagem muito ampla do termo regulação que nos leva a confundir a regulação com a intervenção pública e até com o próprio Direito²⁴. A intervenção pública traz consigo no seu conceito diversas formas de atuação do que faz com que Estado intervenha diretamente no mercado como se fosse um agente económico produzindo bens e prestando serviços, muitas vezes em monopólio.

*“A regulação é, assim, uma forma de intervenção pública indirecta que visa, nuns casos, condicionar, noutros apenas influenciar a actividade das empresas (públicas e privadas) que operam num determinado mercado, designadamente através da criação de mecanismos de fixação de preços e tarifas, na limitação do acesso a determinadas actividades ou do seu exercício ou no estabelecimento de condições sobre a forma de prestação de um determinado serviço.”*²⁵

Quanto aos conceitos de Privatização e Liberalização reiteramos que não podem ser confundidos com a Regulação, uma vez que o primeiro termo traduz a ideia de transferência ou devolução (no caso de reprivatização) de bens ou de uma atividade para o sector privado. Já a Liberalização traduz-se na abertura ao mercado de um sector anteriormente sob forma de monopólio. Deste modo a existência da regulação nestes sectores é fundamental de modo a garantir a satisfação do interesse coletivo e a manutenção da concorrência seja efetiva, o

²⁴ APOLINÁRIO, Marisa, *O Estado Regulador*, op. cit., p. 196. e SANTOS, António, GONÇALVES, Maria & MARQUES, Maria, *Direito Económico*, (...) p. 298.

²⁵ APOLINÁRIO, MARISA, *O Estado Regulador*, op. cit., p. 197

que daria maiores segurança aos privados em quer participar numa operação de privatização e arriscar entrar num mercado liberalizado.

No que concerne à questão da Concorrência é importante notar que ela só aparece se existir um mercado e a sua atuação sobre o mesmo é “*a posteriori*” com vista a corrigir as falhas do mercado. A regulação não carece necessariamente da existência de um mercado prévio atuando “*a priori*” em caso de monopólio natural, ou ainda em circunstâncias em que mesmo existindo o mercado, este funciona de forma deficiente.

Existem ainda diferenças entre a regulação e a concorrência quanto ao fim que se propõem em alcançar, enquanto os objetivos da concorrência são sobretudo económicos (eficiência do mercado), os objetivos da regulação vão além daquilo que o mercado se propõe, não tendo em vista apenas fins económicos, mas também visa garantir fins sociais, como a proteção do ambiente e dos consumidores, regularidade do fornecimento do serviço e a qualidade do produto. Sendo assim, “*não se trata, portanto, apenas, de promover o mercado ou de corrigir as suas falhas, mas de assegurar também a satisfação de necessidades colectivas*”²⁶, nomeadamente quando está em causa a prestação de serviços essenciais.

Reforça esta ideia a opinião de Paz Ferreira e Luís Morais, que considera a regulação da economia como uma intervenção indireta *Ex ante* na atividade económica com objetivos de garantir preventivamente a abertura de certos mercados o permanente funcionamento aberto dos mesmos. “*Este tipo de intervenção indirecta ex ante é com frequência contraposto às modalidades de intervenção pública que resultam das normas de direito da concorrência, todas como normas de intervenção Ex post, no sentido em que pressupõem a verificação em concreto de determinados comportamentos das empresas.*”²⁷

²⁶ APOLINÁRIO, Marisa, *O Estado Regulador*, op. cit., p. 199.

²⁷ FERREIRA, Eduardo Paz, MORAIS, Luís, *A regulação em Portugal: Novos tempos, novos modelos?*, op. cit., p. 22.

1.5.1. Conceito Formal e Material de Regulação Jurídica-Económica

A regulação na perspetiva formal é entendida como *“o estabelecimento de regras para as actividades económicas (regulamentação), a tutela ou controlo dessas actividades (supervisão) e a aplicação de sanções (maxime, Coima e sanções acessórias) às infracções, eminentemente administrativas, cometidas pelos agentes económicos.”*²⁸

Na perspetiva material a regulação pode ser entendida como *“o conceito que abrange todas as medidas de condicionamento da actividade económica, revistam ou não forma normativa.”*²⁹

1.5.2. Conceito Geral e Específico de Regulação Jurídica-Económica

Paz Ferreira e Luís Morais comungam da opinião de que regulação quando entendida em sentido amplo não facilitaria uma análise útil, considerando mesmo impróprio o uso deste conceito, mas vão ainda mais longe considerando ser *“possível a fixação de um conceito geral de regulação jurídica da economia”*.³⁰

Deste modo entendem os autores que este conceito geral de regulação jurídica da economia pode ser *“enunciado como o desenvolvimento de processos jurídicos de intervenção indirecta na actividade económica produtiva – indirecta, porque exclui a participação pública directa na actividade empresarial – incorporando algum tipo de condicionamento ou coordenação daquela actividade e das condições do seu exercício, visando garantir o*

²⁸ CALVÃO, João, Mercado e Estado, Serviços de Interesse Económico Geral, Almedina, Coimbra, 2008, p. 86

²⁹ MOREIRA, Vital. *Auto-regulação profissional e administração pública*, Almedina, Coimbra, 1997, p. 30

³⁰ FERREIRA, Paz, MORAIS, Luís, *A regulação em Portugal: Novos tempos, novos modelos?*, op. cit., p. 22.

funcionamento equilibrado da mesma actividade em função de determinados objectivos públicos.”³¹

Quanto ao conceito específico da regulação jurídico-económica Gérard Marcou entende que a regulação é a *“função do poder público que visa a satisfação de necessidades colectivas por actividades de natureza económica num regime concorrencial”*.³²

Marisa Apolinário entende que a regulação numa perspetiva específica pode ser definida *“como uma forma de intervenção pública indirecta num determinado sector, através da utilização de um conjunto de instrumentos jurídicos e económicos, tendo em vista não só a promoção da concorrência, mas também a prossecução de objectivos sociais ligados à satisfação de necessidades colectivas.”*³³

1.5.3. Razões que Justificam a Regulação

Existem muitas razões apontadas para justificar o porquê da regulação económica, sendo as principais ligadas aos interesses públicos e privados. Deste modo destacam-se duas teorias importantes para análise do estudo que nos propomos, sendo conhecidas como: a teoria do interesse público e a teoria dos interesses privados.

A teoria do interesse público defende que a regulação deve existir essencialmente para corrigir as chamadas “falhas de mercado” e deste modo contribuir para o desenvolvimento do bem-estar social. Deve ter-se em atenção as necessidades coletivas, o que faz com que o Estado seja chamado a intervir para suprir as falhas do mercado. O mercado por sua vez nem sempre funciona de forma perfeita, o que conduz à determinada insuficiência económica e se reflete no bem-estar das populações.

³¹ FERREIRA, Paz, MORAIS, Luís, *A regulação em Portugal: Novos tempos, novos modelos?*, op. cit., p. 22

³² Citado por Marisa Apolinário, *“O Estado Regulador”*, op. cit., p.201

³³ APOLINÁRIO, Marisa, *O Estado Regulador*, op. cit., p. 201

Um caso comum das falhas de mercado são os monopólios naturais, em que se verifica que a concorrência num mercado pode ser extremamente prejudicial, quando apenas uma única empresa consegue de forma eficaz prosseguir com uma determinada atividade económica de forma isolada, gerando economias de escala e maiores benefícios do que duas ou mais empresas atuando no mesmo mercado, por força de elevados custos de manutenção, bem com custos excessivos com a duplicação de infraestruturas e ou transportes, e muitos outros fatores que demonstram ser preferível a existência do monopólio natural.

Desde modo a regulação mostra-se imprescindível nestas circunstâncias para evitar outros prejuízos que podem decorrer da conduta do monopolista, abusando da sua posição privilegiada, impondo preços elevados e que não se justificam a luz do custo de produção de determinado bem ou serviço, pouca inovação tecnológica e muitas das vezes um desrespeito aos consumidores.

Com base na teoria do interesse publico *“a regulação serve para permitir que em circunstâncias que o funcionamento do mercado enfrenta grandes problemas a concorrência seja criada, intervindo o Estado através da consagração do direito de acesso de terceiros às infra-estruturas, assente no princípio de não discriminação de acesso, e na fixação, por exemplo, de tarifas reguladas que visam compensar o operador pela utilização da sua infra-estrutura”*.³⁴

Existem ainda falhas de mercado muito interessantes que por sua vez podem gerar para terceiros benefícios ou prejuízos decorrentes de determinadas atividades económicas, ou seja quando uma determinada empresa por meio da sua atuação no mercado cria implicações diretas na vida dos indivíduos podendo ser negativos ou positivos, neste caso estamos perante aquilo que a doutrina denomina por Externalidades.

Assim entendem os defensores da teoria do interesse público que sempre que tivermos perante externalidades positivas *“a regulação justifica-se para promover a actividade e assegurar que a empresa seja compensada pelos beneficios sociais que geram”*.³⁵ Sendo

³⁴ APOLINÁRIO, Marisa, *O Estado Regulador*, op. cit., p. 205

³⁵ idem

deste modo também essencial a intervenção do Estado por meio da regulação sempre que externalidades negativas sejam geradas por empresas no âmbito das suas atividades “*de forma a reduzir a diferença entre os custos privados da actividade (...), e os seus custos sociais.*”³⁶

Uma última falha de mercado que ao nosso ver acarreta muitas consequências para o devido funcionamento do mercado são as assimetrias informativas ou falhas de informação.

É preciso garantir níveis adequados de informação no mercado, permitindo que todos os intervenientes do mercado tenham acesso a todas as informações possíveis e necessárias que possibilitem as melhores escolhas no mercado. Défices de informação podem colocar determinados agentes em vantagens sobre outros concorrentes no mesmo mercado, e condicionar a melhor escolha por parte dos consumidores quanto aos preços e qualidades de bens e serviços, muitos deles essenciais para o bem-estar comum. Logo justifica-se a intervenção do Estado, regulando sempre que haja assimetrias informativas que impossibilitam o devido funcionamento do mercado.

Os argumentos apresentados demonstram claramente que o interesse público em regular o mercado é orientado numa perspetiva económica visando a eficiência económica. De igual modo esta teoria tem-se desenvolvido ao longo do tempo e esta perspetiva exclusivamente económica tem mudado, assentando também na salvaguarda de outros valores coletivos que não são necessariamente de ordem económica, tema que teremos oportunidade de desenvolver adiante.

Por agora cabe-nos descrever o que a teoria do interesse privado defende quanto à existência da regulação económica.

³⁶ APOLINÁRIO, Marisa, *O Estado Regulador*, op. cit., p. 205

A teoria dos interesses privados tem a sua origem com a publicação do artigo “The theory of economic regulation”, no princípio dos anos 70, cujo seu autor é George Stigler³⁷. Ao contrário da teoria do interesse público que via a regulação como forma de maximização da eficiência económica, esta teoria defende que a finalidade da regulação pública é a redistribuição da riqueza.

Como pudemos observar, a regulação gera efeitos na atuação dos agentes económicos, e não é nova a ideia de que os agentes privados visam a maximização dos seus lucros. Stigler tendo em atenção esta finalidade das empresas e compreendendo que as mesmas são grandemente afetadas pela regulação, acredita que elas têm mais interesse em buscar o apoio dos políticos em relação aos consumidores, e os políticos por sua vez também são movidos em função da realização dos seus interesses, estando neste caso as empresas em melhor posição para satisfazer os mesmos interesses. Logo o que vais suceder é que em troca de uma intervenção regulatória favorável, as empresas prestam ajuda aos políticos.

De referir que é por força destes argumentos em que a teoria do interesse privado elaborada por Stigler esclarece o que a doutrina chama de Captura dos reguladores pelos regulados. *“Captura neste caso significa, a actuação dos regulados com base nos seus interesses com vista a influenciar o comportamento dos reguladores de modo a beneficiá-los através da regulação. Assim, o poder político, torna-se no maximizado da utilidade económica, influenciando a actividade das entidades reguladoras, e benefício das empresas em detrimento dos consumidores”*.³⁸

A teoria do interesse privado veio desdobrar-se em outras variantes que vêm desenvolver ainda mais a mesma teoria e a olhar para outros fatores que Stigler não fez menção, sendo assim Peltzman, como é citado por Marisa Apolinário, acrescenta duas novas conclusões à teoria defendida por Stigler, a primeira é que “os reguladores não servem apenas um único

³⁷ STIGLER, George, “The Theory of Economic Regulation”, Bell Journal of Economics and Management Science, volume 2, n.º 1, Spring 1971

³⁸ APOLINÁRIO, Marisa, *O Estado Regulador*, op. cit., p. 210

interesse económico”, e a segunda é que “os custos do processo político não só limitam o tamanho do grupo dominante, mas também seus ganhos”.

Na mesma senda, outra teoria que ao nosso entendimento também merece ser referida é a Teoria dos grupos de interesses, na qual entende que determinados grupos de interesse bem organizados e que defendem interesses específicos exercem pressão sobre os reguladores, conduzindo-lhe a regular em conformidade com os seus interesses (Ex: grupos ambientalistas).

1.5.4. **Regulação, Desregulação e Neoregulação**

Como ficou claro ao estudarmos as duas principais teorias que explicam a regulação económica, por um lado, a necessidade de correção das falhas de mercado, e por outro lado, a redistribuição de riquezas, são as razões que justificam a intervenção do Estado.

Esta intervenção que por sua vez é de forma indireta na economia, começa nos finais dos anos 70 a revelar algumas deficiências, também conhecidas como falhas de regulação motivando o surgimento de um novo movimento de desregulação nos EUA.

Com a expansão e desenvolvimento do movimento de desregulação, anos depois uma nova reforma da regulação estava a ser desencadeada e se tornou conhecida por *smart regulation* e ou *better regulation*, sendo a primeira designação usual nos EUA e a segunda na Europa, ou seja, um movimento assente na preocupação de melhor regular, uma vez que a desregulação não se mostrou capaz de dar respostas as falhas da regulação. Um exemplo muito que podemos citar aqui e bastante relevante para o nosso trabalho é “a crise elétrica da Califórnia” nos anos de 2000 e 2001, a qual afetou mais de um milhão e meio de consumidores, que “*longe de ser um acidente fortuito, esta crise veio antes pôr a descoberto*

*algumas das falhas e dos riscos que a regulação pode gerar num sector, como o eléctrico, com características bastantes particulares.”*³⁹

A desregulação e a neoregulação embora aparecendo em momentos diferentes, ambas têm uma grande importância para o fenómeno regulatório, pois uma não devem necessariamente suceder à outra, mas devem sim ser aplicadas em função a circunstância em que melhor se adaptam num determinado sector da atividade económica. Considerando assim, que as reduções de medidas regulatórias se justificam tanto em resposta as eventuais falhas de regulação bem como através do amadurecimento de determinado sector. Uma análise criteriosa num dado mercado é fundamental para se aferir que técnica deve ser empregue. Se, por um lado existem situações em que as falhas de regulação podem ser identificadas e *a priori* ser evitadas, noutras situações estas falhas só se tornam evidentes com o amadurecimento do processo de regulação.⁴⁰

Uma nota não menos importante que ao nosso ver merece algum destaque é exatamente as falhas de regulação. Esta é diferente das falhas de mercado em que se chega a conclusão que é preciso uma intervenção por parte do Estado através da regulação na atividade económica, embora indireta, mas não deixando o mercado somente nas mãos dos agentes económicos. Por sua vez as falhas de regulação, mostram-nos que os Estados na prossecução da sua função de regulação também cometem determinados erros ao estabelecerem medidas para orientar os mercados.

Quando num determinado mercado regulado se verifica a existência de níveis de bem-estar e eficiência muito baixos, quando comparados com o mercado em situações em que o mesmo esteja desregulado, podemos dizer que há forte probabilidade de existência de falhas de regulação.

³⁹ Citado por Marisa Apolinário, *O Estado Regulador*, op. cit., p. 239 (GLACHANT, Jean-Michel, “La crise californienne. Accident fortuito ou première défaillance du système de régulation des réformes concurrentielles de l’électricité?” in AAVV *Les risques de régulation*, Marie-Anne Fresno Roche (direcção), Presses de Sciences PO et Dallas, Paris, 2005, p.29)

⁴⁰ APOLINÁRIO, Marisa, *O Estado Regulador*, op. cit, p. 224-225

Deparamo-nos essencialmente com duas situações que ilustram bem esse fenómeno. O primeiro é o “excesso de regulação”, que acontece quando não há necessidade que justifique a existência de medidas regulatórias ou de instrumentos jurídicos e económicos para regular um determinado sector. A segunda situação é exatamente o oposto da primeira, ou seja, a “falta de regulação”, por sua vez, acontece quando existe uma real necessidade e muitas vezes urgência em se intervir de forma indireta por parte do Estado, através da regulação, mas o que o sucede é que há falta de regulação.

Se cabe ao Estado promover o mercado, protegendo a concorrência e garantido o interesse dos consumidores, proporcionando o bem-estar e a prosperidade da sociedade, não pode por sua vez criar medidas que limitem e condicionem os agentes económicos, quando estas não se justifiquem como as mais adequadas num determinado sector.

“A inexistência de regulação não é a solução para o problema das falhas de regulação, apesar do risco de existência de falhas de regulação, esta é necessária.”⁴¹

É inquestionável a existência da regulação, pelo que temos vindo até aqui a observar, e não nos parece prudente recuar até a fase em que o Estado era liberal. É preciso ter em atenção os direitos fundamentais dos cidadãos e sem uma regulação eficiente estariam em causa.

Marisa Apolinário define desregulação como a *“supressão ou diminuição de qualquer medida regulatória que tenha sido inicialmente implementada com o objectivo de condicionar ou influenciar um determinado aspecto do mercado.”⁴²*

Opinião diferente tem Vital Moreira⁴³, que vai ainda mais longe quanto ao conceito de desregulação, distinguindo três fases diferentes deste movimento. A primeira é a privatização de empresas públicas ou participações públicas em empresas mistas; a segunda é a liberalização de atividades e sectores económicos, até então reservados para o sector público,

⁴¹ APOLINÁRIO, Marisa, *O Estado Regulador*, op. cit, p. 232

⁴² idem, p. 233

⁴³ MOREIRA, Vital. *Auto-regulação profissional*, op. Cit., p.43

ou pelo menos dependente de concessão ou autorização pública; e a terceira fase em é a desregulação propriamente dita, em que consiste no aligeiramento ou eliminação do controlo público sobre a produção e o mercado de numerosas indústrias.

Por sua vez a mesma autora define a neoregulação como *“à adopção de um novo tipo de regulação por comparação com a regulação tradicionalmente usada num determinado sector e que implica a utilização de novos instrumentos regulatórios menos instruídos e nalguns casos mais flexíveis, mas cujo objectivo é igualmente condicionar a actuação dos operadores num determinado mercado.”*⁴⁴

As políticas de *smart regulation* e da *better regulation* mostram-se de grande utilidade dentro do âmbito da neoregulação tendo em vista preocupações como a necessidade da existência da regulação, desde que se observem critérios de melhor seleção, bem como os tipos de instrumentos que são adotados para que sejam alcançados os objetivos da regulação. Encontrar um equilíbrio onde se combine a regulação, desregulação e nova regulação, para melhor qualidade da regulação, são os grandes desafios que se afiguram para os reguladores e não bem como todos os intervenientes no processo de regulação.

Um bom exemplo que podemos citar aqui é o Programa “Legislar melhor” promovido pela União Europeia com vista obter maior crescimento e emprego da mesma. Deste modo podemos dizer que este movimento de reforma da regulação procura um equilíbrio satisfatório entre⁴⁵:

1. A necessidade de uma proteção adequada contra as falhas de mercado e as desigualdades que as mesmas criam;
2. E o respeito pela liberdade de iniciativa privada e incentivo a inovação.

Este movimento que tem como objetivo uma melhor regulação, preservando as normas regulatórias e os instrumentos jurídicos e económicos que promovem o bem-estar da

⁴⁴ APOLINÁRIO, Marisa, *O Estado Regulador*, op. cit, p. 234

⁴⁵ Idem, p. 246

sociedade, bem como eliminando e ou substituindo todas aquelas medidas que não permitem o avanço e desenvolvimento económico e social, traz consigo um instrumento de avaliação da regulação e dos seus impactos económicos e sociais, não se esgotando apenas no aperfeiçoamento das medidas regulatórias mas tendo em atenção especial o próprio processo de regulação, ou seja, não só as normas e instrumento devem ser melhor, mas todo o processo de regulação deve adotar mecanismos para se atingir a uma boa regulação.

No âmbito do processo de regulação o instrumento de avaliação da regulação e dos impactos económicos e sociais assentam em três modalidades: a primeira é aquela em que são analisadas diferentes alternativas possíveis com o fim de se alcançar um objetivo determinado; a segunda modalidade, e a que com maior destaque tem sido apontado por vários autores, é a avaliação dos custos e benefícios de cada alternativa possível neste processo; e em terceiro deve ter-se em conta as particularidades da implantação e aplicação de cada alternativa apresentada.

1.6. BREVE ENQUADRAMENTO CONSTITUCIONAL ECONÓMICO ANGOLANO

São três os grandes processos marcaram a história do constitucionalismo Angolano:

1. A reforma económica do Estado (a passagem da economia centralizada para economia de mercado);
2. A transição do monopartidarismo para o multipartidarismo;
3. A passagem da democracia socialista para a democracia pluralista.

Dos três processos só faremos menção do primeiro por ser a questão de maior interesse ao que se pretende relativamente no nosso estudo. O objetivo deste primeiro processo era: a alteração do sistema centralizado de direção económica. Deste modo nos finais da década de 80 foi aprovado o programa de saneamento económico e financeiro, que conduziu a elaboração de um conjunto de legislação económica e a adoção de um plano de recuperação económica, isto, porque a realidade que se vivia na época, espelhado pelo diagnóstico

económico que foi feito, apresentava um quadro de distorções e desequilíbrios macroeconómicos muito profundas, como, uma dependência do PIB de mais de 30-40% do petróleo bruto; receitas fiscais oriundas de fontes não petrolíferas muito baixas e decrescentes (6.6% do PIB em 1980-85 a 5.8 em 1991); agravamento do déficit fiscal com a queda do petróleo em 1986 e representava 20-28% do PIB; o sector empresarial público representava 70% do universo empresarial; despesas públicas elevadíssimas no sector militar em detrimento dos sectores da reconstrução económica e social; todos estes fatores contribuíram para adoção de uma política de estabilização económica, tendo como instrumentos, a política monetária, fiscal, cambial, políticas de privatização e reprivatizações com vista a corrigir os desequilíbrios económicos e sociais.⁴⁶

Esta reforma económica acabaria por conduzir uma reforma administrativa do aparelho do Estado, por forma a concretizar o plano de recuperação económico de 1989-90 e eliminar assim os obstáculos a política económica. Sendo assim foram tomadas as seguintes medidas:

*“a) Realização do diagnostico as situações da administração pública; b) Definição dos princípios orientadores da reforma da administração pública; c) Estudo de um quadro de pessoal da administração pública; d) Elaboração de um anteprojeto do Estatuto da Administração pública; e) Restruturação do tribunal administrativo.”*⁴⁷

Pode se dizer que tais medidas preconizavam uma reforma administrativa e simultaneamente o ajustamento estrutural da economia Angolana, embora a concretização das mesmas não terem alcançado a reforma do Estado que se exigia.⁴⁸

Com a aprovação da Constituição da República de Angola em 2010, ligada a paz alcançada em 2002, conclui-se o processo de transição constitucional iniciado em 1991, permitindo a concretização de um Estado Social de Direito.

⁴⁶ FEIJÓ, Carlos (coordenação), *Constituição Da República da Angola: Enquadramento histórico e trabalhos preparatórios*, Vol.1, Almedina, 2015, p. 24

⁴⁷ Idem p. 25

⁴⁸ Idem

É considerado um avanço alcançado nesta constituição o alargamento dos direitos fundamentais *lato senso* (direitos, liberdades e garantias, por um lado, e direitos económicos, sociais e culturais, por outros), descritos no Título II da CRA. A CRP vem estabelecer no seu Título III a Constituição Económica, em que se determina a organização económica, social, financeira e fiscal. Neste caso se estabelece uma relação entre a constituição económica e os direitos económicos, sociais e culturais, sendo que a organização económica deve velar pela garantia destes direitos. Ao Estado também é conferido a função de Planeamento da economia, mas, segundo Carlos Feijó, ao Estado é confiado uma função de planeamento geral, uma vez que só assim é sustentável a concretização do desenvolvimento harmonioso e sustentado do território nacional, uma das tarefas fundamentais do Estado (art.º 21º al. m)), do mesmo modo, este planeamento abrange o planeamento económico e social, bem como o planeamento técnico (Urbanístico e de Ordenamento do Território).⁴⁹

A Constituição da República de Angola (CRA), assenta no princípio social ou da socialidade, conforme Bacelar Gouveia, e ainda há quem denomine como princípio do Estado Social, também designada democracia económica, social e cultural⁵⁰. Este princípio social se concretiza na Constituição Angola em quatro traços: numa primeira instância ao se afirmar como um Estado democrático alicerçado em valores fundamentais como liberdade, igualdade, justiça e solidariedade, nos termos do art.º 2º da CRA, colocando no centro a preocupação com a dignidade da pessoa humana, o que nos conduz a à democracia económica, social e cultural, concretizado em áreas de atuação do Estado, mas propriamente expressas no art.º 21º da CRA; os direitos económicos, sociais e culturais, estão implicitamente ligados a ideia do Estado Social, na qual deve estar consagrado na Constituição de todo o Estado que se afirma como promotor de e defensor da igualdade social, facto que também corresponde com a realidade constitucional angolana (art.76º à 88º da CRA); ligado a consagração dos direitos económicos, sociais e culturais, está a sua relação com os direitos, liberdades e garantias, que a luz do princípio da indivisibilidade dos direitos

⁴⁹ FEIJÓ, Carlos (Coordenação) *Constituição Da República da Angola...*, op. Cit., p. 62

⁵⁰ GOUVEIA, Jorge Bacelar, *Direito Constitucional Angolano*, Editor IDILP, 2014, p. 362; MACHADO, Jónatas; COSTA, Paulo & HILÁRIO, Esteves, *Direito Constitucional Angolano*, 3ª Edição, Coimbra Editora, 2014, p. 149

fundamentais, este que “*não podem ser colocados uns contra os outros por via interpretativa. Os direitos, liberdades e garantias são essenciais para a realização dos direitos económicos, sociais e culturais, sendo a actuação positiva do Estado indispensável à própria realização dos direitos, liberdades e garantia*”⁵¹; um último traço característico é a Intervenção do Estado na Economia, e na organização e regulação das atividades económicas que esta característica ganha corpo, com vista a garantir os direitos e liberdades económicos, a valorização do trabalho, bem como a justiça social, nos termos do art.º 89º e 90º da CRA, sem nos esqueçamos que através do Planeamento económico, à luz do artigo 91 “*O Estado coordena, regula e fomenta o desenvolvimento nacional, com base num sistema de planeamento, nos termos da Constituição e da lei e sem prejuízo do disposto no artigo 14.º da presente Constituição*”.

Segundo o Professor Bacelar Gouveia, para melhor compreensão da evolução do Estado constitucional deve-se ter em conta os fins prosseguidos em cada contexto histórico. Sendo que numa altura em o Estado era marcado pelo Liberalismo, estava assente a ideia do individualismo e do não intervencionismo do Estado na esfera dos particulares. Num outro momento da história em que surgiu a necessidade da defesa da igualdade, ou seja, surgem como preocupações essenciais para o Estado a realização de Justiça Social, de bem-estar social, e a preocupação de intervenção económica, não restringido a importância que há na liberdade dos indivíduos, mas incluindo-as dentro destas finalidades que são assinaladas ao Estado Social⁵².

Angola é hoje considerado um Estado Social, devido o entendimento que é retirado da sua constituição aprovada em 2010, como os anseios do povo pela estabilidade, dignidade, liberdade, desenvolvimento e edificação de um país moderno, próspero, inclusivo, democrático e socialmente justo; na importância reservada aos preceitos iniciais com forte ênfase à ideia de democracia social e económica, o que pode se verificar no artigo 21º da CRA, sob epígrafe de “Tarefas fundamentais do Estado”, o que vai reconduzir, ou pelo menos

⁵¹ MACHADO, Jónatas; COSTA, Paulo & HILÁRIO, Esteves, *Direito Constitucional Angolano*, 3ª Edição, Coimbra Editora, 2014, p. 152

⁵² GOUVEIA, Jorge Bacelar, *Direito Constitucional Angolano*, Editor IDILP, 2014, pp. 361-362

devia conduzir a um grande empenho do Estado Angolano em políticas sociais; A promoção do Estado no desenvolvimento social através da Justiça social (art.º 90º da CRA); e por fim este “caráter social do Estado de Angola”, como afirma Bacelar Gouveia, não se limita nas referências que foram enunciadas em cima, mas também nas disposições referentes a direitos e deveres económicos, sociais e culturais (artigos 76º à 88º da CRA) e à organização económica, financeira e Fiscal (artigos 89º à 104º).⁵³

⁵³ GOUVEIVA, Jorge Bacelar, *Direito Constitucional Angolano*, op. Cit., p. 363-366

CAPÍTULO II – AUTORIDADES REGULADORAS INDEPENDENTES

A grande questão a ser respondida neste capítulo é a de saber, a quem cabe a função reguladora. Quem e porquê deve regular?

Parece-nos ser quase unânime a resposta a essa questão, colocando assim, sobre as autoridades reguladoras independentes a função reguladora em relação a um determinado sector económico. E porquê? Porque estas autoridades apresentam características muito próprias, como a independência e a imparcialidade, o que transmite até certo ponto a confiança por parte dos agentes económicos em atuar em sectores que antes eram exercidos em forma de monopólio, mas que hoje fruto da liberalização e privatização destes sectores, foram abertos ao mercado, alterando o papel do Estado, sobretudo na relação deste com a Economia, que é onde se verificam grandes mudanças, desde a “diminuição do papel o Estado, como Gestor e Prestador de serviços públicos”, deixando de intervir diretamente como outrora o fazia e também no que diz respeito a separação do Estado, ou organismos do Governo, da função de regulação, dando assim lugar a novas entidades, desligados de todo interesse político (“desgovernamentalização da regulação”)⁵⁴.

Segundo Marisa Apolinário⁵⁵, dentro deste tema, são duas as perspetivas que se destacam quanto aos modelos de autoridades reguladoras independentes, e a perspetiva que for adotada definirá as características das mesmas. A primeira perspetiva é da “Sociologia do Direito”, em que por sua vez, a regulação não se encontra centrada num único órgão, mas está difundida pela sociedade entre os seus diversos atores sociais (Organizações profissionais, empresas, associações coletivas, entre outros). Retira-se assim do Estado o monopólio do exercício do controlo da função de regulação. Outra perspetiva que também parte de uma visão descentrada da regulação (decentred regulation) é a do “Direito Administrativo Global”, sendo as autoridades reguladoras independentes uma nova forma de organização administrativa, esta perspetiva traz-nos a ideia de uma “multiplicação de sistemas regulatórios globais”, nomeadamente a ao nível de organizações internacionais. Facto, que permite a coexistência de diversos níveis de reguladores, havendo entidades reguladoras a

⁵⁴ MOREIRA, Vital e MAÇÃS, Fernanda, “*Autoridades reguladoras independentes (Estudo e projecto lei-quadro)*”, Coimbra Editora, Coimbra, 2003, p. 9-10

⁵⁵ MARISA, Apolinário, “*O Estado regulador...*” op. Cit., 260-261

nível global e que não se limita as fronteiras territoriais do Estado nação. Interessante será perceber que com este múltiplo sistema regulatório o Estado assume muitas vezes o papel de regulado em vez de regulador.

O que está na base então desta regulação independente, ou da adoção do Modelo de regulação por autoridades independentes? Por que ficaria de fora a regulação direta pelo Governo, nos países, com uma tradição protecionista de cada sector regulado?

Na base está, por um lado, *“à passagem de uma regulação hostil ao mercado para uma regulação constitutiva e fomentadora do mercado (...)”*, e por outro lado, *“a mudança de uma regulação protecionista de cada setor regulado para uma regulação virada para a proteção do interesse geral dos utentes”*.⁵⁶

A separação entre os operadores e os reguladores na própria atividade regulada, é uma das razões que explica a preferência no modelo de regulação por autoridades independentes. No cerne está a ideia de “garantia de um mercado livre e concorrencial”, que só pode ser alcançado se os agentes que atuam sobre ele não detenham o poder de regular sobre o mercado. Assim, a criação de autoridade independente, visa garantir a igualdade entre os concorrentes, no acesso ao mercado e a sua atuação no mesmo.

Esta garantia do acesso a todos os operadores à rede de infraestruturas de forma igualitária revela crucial importância quando se trata de monopólio natural. O Estado passa a intervir de forma indireta no mercado, não deixando de atuar sobre o mesmo, desta vez o faz segundo as regras da concorrência, através do sector empresarial público. Depois de aberto ao mercado os sectores reservados ao Estado, é imprescindível manter a “obrigação de serviço público”, uma vez que garante a satisfação do interesse público, sendo que o mesmo sempre esteve ligado as entidades públicas responsáveis destes serviços, e sem o qual seria colocar em risco a prestação de serviços de extrema importância aos cidadãos, sobretudo aqueles que são mais desfavorecidos, que por sua vez estariam vulneráveis ao jogo do mercado, facto que só vem reforçar e justificar necessidade da regulação económica.

⁵⁶ MOREIRA, Vital e MAÇÃS, Fernanda, *“Autoridades reguladoras...”* op. Cit., p. 10

“Compete às autoridades reguladoras garantir o respeito dessas obrigações de serviço público, em benefício das utentes. Ora quanto mais independente for a autoridade reguladora, mais autoridade ela terá para levar a cabo a sua tarefa”⁵⁷.

Nota de realce vai para a doutrina que “identifica as autoridades reguladoras independentes como autoridades detentoras de poderes de regulamentares”, ideia esta que diminui o escopo de atuação das mesmas, uma vez que a regulamentação se subscreve no estabelecimento de regras, e como veremos mais adiante as autoridades reguladoras independentes têm tanto competências regulamentares, bem como de supervisão e sancionatórias⁵⁸.

2.1. A ORIGEM DAS AUTORIDADES REGULADORAS INDEPENDENTES

Pensamos nós que, trazer um resumo do acervo histórico da origem destas entidades reguladoras, nos ajudaram a ter uma melhor compreensão sobre as mesmas.

É um facto dado como certo que estas entidades reguladoras tiveram a sua origem nos Estados Unidos da América há sensivelmente meio século, entre os anos de 1889. A criação destas autoridades assegurava uma economia livre da ingerência do Governo, que sempre foi característico da sistema constitucional norte-americano.

“(…) desenvolvimento das autoridades reguladoras independente norte-americanas tem a sua raiz numa característica do sistema constitucional norte-americano: a separação e tensão entre o Poder Executivo (o Presidente) e o Poder Legislativo (o Congresso)”⁵⁹.

É preservado desta forma o equilíbrio de poderes, retirando do Presidente, enquanto chefe do executivo e da administração federal, o controlo sobre estas autoridades reguladoras. Deste modo, é o congresso quem confere poderes as autoridades reguladoras independentes, tornando-a funcional e organicamente independente do Presidente, que se vê limitado, a remover os seus membros de forma discricionária. Por sua vez quanto a nomeação deste é

⁵⁷ MOREIRA, Vital e MAÇÃS, Fernanda, “Autoridades reguladoras...” op. Cit., p. 12-13

⁵⁸ Idem, p. 16

⁵⁹ Idem, p.17

respeitado o princípio do bipartidarismo, respeitando o equilíbrio de forças políticas existentes, mediante o acordo das forças políticas, cabe ao Presidente, nomear os membros das autoridades reguladoras, segundo o critério tecnocrata e com a confirmação do Senado. Outras características que as mesmas apresentam prendem-se quanto a duração do mandato, que é em regra é superior ao do Presidente, bem como os seus membros não estão sujeitos a quaisquer ordens ou instruções presidenciais.⁶⁰

A flexibilidade, a celeridade de ação, a especialização técnica, e a intervenção indireta do Estado permitindo maior abertura dos agentes privados na vida económica, e a concorrência, são algumas das vantagens apontadas no exercício das funções das Autoridades reguladoras. Algumas desvantagens, na realidade norte americana, são apontadas como: a falta de accountability perante o congresso e perante o público, bem como o perigo de captura dos reguladores pelos regulados. Levantando-se assim questões quanto a sua legitimidade constitucional por violação do princípio da separação de poderes bem como quanto a sua legitimidade democrática.

No Continente Europeu só a partir dos anos 80 é que começam a surgir as primeiras autoridades regulatórias, sendo a Grã-Bretanha pioneira na Europa, com a criação de entidades no domínio da energia (Ofwat), das telecomunicações (Ofcom) e das águas (Ofwater). Ainda no século XX, nos finais dos anos oitenta e no início da década de noventa, na França e na Alemanha também começaram a surgir as autoridades administrativas independentes, sendo que nos finais do mesmo século, em Espanha, Portugal e Itália surgiram as primeiras entidades reguladoras⁶¹.

Sublinha-se que com a criação de autoridades reguladoras em países com um sistema de tradição centralistas e hierarquizadas, com uma administração forte de tipo continental Francês, fica para trás a ideia de que as autoridades reguladoras independentes só funcionariam em países com base numa Administração assente em princípios da descentralização, embora reconheçamos que as autoridades reguladoras têm alguns traços que podem divergir em função do tipo de objetivo e realidade a se encontra em cada Estado.

⁶⁰ MOREIRA, Vital e MAÇÃS, Fernanda, “*Autoridades reguladoras...*” op. Cit., p. 18

⁶¹ EDUARDO, Paz Ferreira e Morais, “*A regulação sectorial...*” op. Cit., p. 27-28

2.2. A INDEPENDÊNCIA DA AUTORIDADE REGULADORA COMO CARACTERÍSTICA INDISPENSÁVEL

Cada Estado apresenta uma estrutura reguladora, em que a mesma pode ter níveis ou instâncias de regulação diferentes, e estas instâncias podem ter um grande poder de intervenção, em função da autonomia que tiverem diante do Estado e dos regulados, bem como podem ver a sua atuação condicionada em função das tradições de cada país, ambiente social e político, do funcionamento das instituições.

Segundo Vital Moreira as “instâncias reguladoras estaduais, estão divididos na seguinte escala: O Governo exercendo uma regulação direta (Ministérios e departamentos governamentais das áreas económicas); Organismos reguladores relativamente dependentes (institutos públicos e empresas públicas) com um certo grau de autonomia mas sujeitas a superintendência e tutela, exercendo assim uma regulação indireta; Organismos reguladores independentes exercendo uma hétero-regulação que é o caso específico das autoridades reguladoras independentes, cujo o estudo nos interessa”⁶².

Desta citação podemos entender que com exceção ao Governo, as outras duas instâncias de regulação têm um certo grau de independência em relação ao Governo e o que distingue uma da outra é exatamente o maior ou menor grau de aproximação que têm cada uma destas instâncias com o Governo, tanto na sua estrutura orgânica como na prossecução das suas atividades.

A independência é a característica principal das autoridades reguladoras, cuja importância não deve restringir-se de forma meramente conceptual e formal, ficando apenas prevista nos estatutos das autoridades reguladoras, enquanto na prática esta independência está muito longe de ser materializada, na definição dos órgãos destas entidades e na tomada das suas decisões, verificando-se uma interferência externa colocando em causa a sua independência.

⁶² MOREIRA, Vital, “*Auto-regulação profissional e administração pública*, Almedina, 1997, p. 47

Importante também será perceber o que se quer dizer quando afirmamos que uma determinada autoridade reguladora é independente, pois sabemos a importância que as mesmas exercem sobre determinado sector económico, e muitos deles de interesse geral, por isso, não é de admirar que os debates em torno da questão da independência destas entidades reguladoras têm sido do interesse da doutrina. Estamos de acordo de que *“o prestígio associado às autoridades independentes que desempenham funções de regulação é tanto maior quanto mais transparente for a sua actuação, sobretudo no que toca à independência dos seus membros face a outros poderes (político e económico, sobretudo)”*⁶³.

Devemos distinguir entre a independência formal e a independência de facto ou material, como já podemos depreender desde o momento que começamos a abordar esta temática, tão importante como contributos teóricos que se têm avançado sobre as autoridades reguladoras, quanto os seus poderes, atribuições e competências. A eficácia das autoridades reguladoras está exatamente na combinação de um “estatuto jurídico de independência, quer face ao poder político, quer face o setor regulado, de na capacidade dos seus membros fazerem-se obedecer junto aos destinatários da regulação”⁶⁴.

Assim sendo a independência formal vai caracterizar-se na *“proteção conferida pelas normas legais ou estatutárias que regem as autoridades reguladora de forma a tornar quaisquer instruções, ameaças (e pressões) ou outros incentivos impossíveis”*.⁶⁵ Por sua vez a independência de facto é entendida *“como a capacidade dos reguladores tomarem decisões sem receberem ou agirem com base em instruções, ameaças, pressões ou incentivos de políticos eleitos ou de empresas reguladas ou de, no processo de decisão, tomarem em consideração os interesses privados das entidades reguladoras que saiam prejudicados por essas decisões”*.⁶⁶

⁶³ ROQUE, Ana, “Regulação Do Mercado: Novas Tendências”, Quid Juris, 2004, p. 28

⁶⁴ idem

⁶⁵ GONÇALVES, João, “Da independência das autoridades reguladoras independentes”, Tese de Mestrado, Lisboa, 2014, p. 18

⁶⁶ Idem, pp. 19/20

São três as grandes dimensões em que pode ser verificado o grau de independência⁶⁷ das autoridades reguladoras, nomeadamente:

- Independência Orgânica: que se traduz nas soluções adotadas na lei e nos estatutos dos órgãos destas autoridades reguladoras independentes, com maior destaque nos requisitos para designação dos seus membros, que por sua vez devem possuir competências técnicas em conformidade com o sector regulado; o regime de impedimentos e incompatibilidades, regras quanto ao mandato (fixo e inamovibilidade dos seus membros), em alguns modelos esses mandatos são geralmente mais longos que os ciclo eleitoral e em alguns casos sem possibilidade de renovação; bem como regras quanto a sua destituição ou dissolução que deve ser objetivamente fundamentada;
- Independência Funcional: o sentido deste grau de independência prende-se com ideia de dotar essas autoridades reguladoras de maior liberdade e garantia de atuação sem que para isso esteja sujeitas a condicionamentos externos para tomada das suas decisões, evitando que recebam ordens ou instruções de entidades públicas ou privadas com ou sem interesses no sector regulado; de realçar que embora haja esta independência funcional, as decisões tomadas por estas autoridades estarão “*sob controlo da legalidade e do mérito destas decisões, ao poder judicial, e pode estar limitada por via do exercício do poder legislativo, bem como através da definição de linhas de políticas económica, em determinadas ordens jurídicas*”, conforme o Marcos Capitão⁶⁸.
- Independência Financeira: a independência financeira e também patrimonial traduz a ideia de permitir que as autoridades reguladoras atuem sem dependência de financiamento por parte do governo ou de outros agentes do mercado, o que colocaria em causa tanto a dependência orgânica e funcional da mesma. Estas autoridades devem ter fontes de financiamento próprios de modo a prosseguirem com as suas atribuições.

⁶⁷ MARISA, Apolinário, “O Estado regulador...” op. Cit., p. 294

⁶⁸ FERREIRA, Marcos, “A regulação económica como instrumento de (des)intervenção do Estado na economia”, Tese de Mestrado, Lisboa, 2004, p. 167

Outra ideia importante é que quanto à independência formal, o mais importante não está no maior ou menor número de competências atribuídas a estas autoridades reguladoras, porque pode acontecer que uma determinada entidade reguladora, embora dotada de muitos poderes, não tenha capacidade e ou não o exerça com independência, bem como também pode acontecer que determinada autoridade reguladora no âmbito da sua intervenção tenha competências reduzidas e ainda assim as exerça com a devida transparência e independência. Logo, o que mais interessa é o modo e os procedimentos legais para o exercício dessas competências do que a sua existência *a priori*.

De sublinhar também a seguinte nota, e não menos importante, quanto à independência de facto das entidades reguladoras, a importante observação no modo como estas entidades se relacionam com os agentes regulados (empresas reguladas) e com o próprio governo (políticos eleitos, sobretudo). A ação ou gestão das atribuições destas agências obrigam a uma constante interação com agentes do mercado regulado, para melhor se informarem das necessidades do sector e que medidas tomar para a melhor solução possível em determinado sector. Deste modo pode aferir-se a independência de facto observando a “frequência de contactos entre os reguladores e os regulados; na influência no orçamento do regulador pelos regulados e ou governo, bem como na sua organização interna e em matérias de regulação (poder de regulamentação, fiscalização e sancionatório); Partidarização ou politização das nomeações; atividade profissional dos membros da administração e de titulares de direção da autoridade reguladora”.⁶⁹

Em torno destes debates vários são as questões se apontam como desvantagens diante deste panorama em que estas entidades reguladoras atuam. Questões como a “legitimidade democrática ou violação do princípio democrático”, bem como questões relativas a “captura dos reguladores pelos regulados” e as “assimetrias de informação”.

Quanto à legitimidade democrática, a grande questão que se coloca é a de saber com quem deve estar a função de regulação. Por um lado, devem ser os técnicos devidamente

⁶⁹ GONÇALVES, João, “*Da independência...*” *op. Cit.*, pp. 20-21

especializados e altamente qualificados em determinado sector económico, ou por outro lado devem ser os governantes democraticamente eleitos?

Mas a verdade é, que fruto da independência orgânica, e também da complexidade que estes sectores apresentam, bem como a importância crucial que desempenham para o desenvolvimento social e económico, parece ser mais razoável e economicamente mais eficiente que esta função de regulação esteja nas mãos de indivíduos que tenham um conhecimento profundo do sector a ser regulado.

O critério aqui acolhido é exatamente o critério tecnocrático ao invés do democrático. É, pois, aqui, onde reside o problema grande problema, se estes organismos não são eleitos, até que ponto os mesmos podem colocar em causa a democracia, sobretudo quando estes sectores regulados também têm objetivos sociais. Por via de regra, questões sociais cabem aos órgãos políticos decidir, mas quando se trata de questões económicas, reconhece-se, neste caso, a maior preparação técnica destas entidades para lidar com estas questões⁷⁰.

São apresentadas duas teorias que ajudam a dar resposta a este défice de controlo político. A Primeira teoria conhecida como “teoria da cobertura democrática”, tem o seu relevo porque entende que os órgãos democraticamente eleitos, conferem às autoridades reguladoras uma legitimidade indireta, por via da delegação de poderes. Dentro desta teoria é levantada a questão das assimetrias de informação, uma vez que é estabelecida uma relação de agência, onde o “principal”, que detém legitimidade democrática, e por sua vez nem sempre tem o domínio de toda a informação suficiente para poder exercer o devido controlo “agente”, neste caso as autoridades reguladoras, que têm o domínio de conhecimentos técnicos de determinado sector. Facto este que, como se refere Marisa Apolinário, representa “*a maior fragilidade desta teoria*”, uma vez que dificulta com que o elo democrático e a independência

⁷⁰ MARISA, Apolinário, “*O Estado regulador...*”, *op. Cit.*, p. 298

destas autoridades se mantenham, facto que pode ser alcançado através do “poder de tutela⁷¹” de certos membros do Governo em relação as autoridades reguladoras.⁷²

Uma outra teoria é que parece ganhar mais força que a anterior é a “teoria da legitimidade procedimental”, pelo simples facto, de melhor corresponder com as expectativas esperadas no que concerne as questões da legitimidade democrática e ao mesmo tempo concede independência as autoridades reguladoras. No mesmo sentido parecemos, concordar com Marcos Capitão Ferreira, segundo qual *“os reguladores tendem a contornar este défice de legitimidade adoptando regra procedimentais para as suas tomadas de decisão que envolvem processos públicos e transparentes, normalmente participados, para que as suas decisões não sejam como actos perfeitamente unilaterais”*.⁷³

Esta teoria ajuda a combater uma outra questão, da qual fizemos menção, que é a captura dos reguladores pelos regulados, uma vez que, quanto mais aberta for a participação de terceiros, pautando pela transparência e imparcialidade, não deixando de fundamentar as suas decisões estas autoridades reguladoras darão maior credibilidade e confiança aos agentes que operam no mercado.

O que é extremamente importante reter nesta teoria, é o facto de que toda a atuação das autoridades reguladoras, e até mesmo a sua criação é sempre precedida de uma regra ou procedimento que o justifique, ou seja, esta teoria implica, *“que as autoridades reguladoras são criadas por leis por leis democraticamente aprovadas que definem a sua autoridade legal e os seus objetivos; que os reguladores são nomeados por órgãos democraticamente eleitos; que a sua tomada de decisão obedece a determinadas regras formais, que muitas*

⁷¹ A tutela traduz-se, de acordo com a teoria geral do direito administrativo, no poder de controlo que uma pessoa coletiva pública pode exercer sobre outra pessoa coletiva a fim de assegurar a legalidade ou o mérito da sua atuação.

⁷² MARISA, Apolinário, “*O Estado regulador...*”, *op. Cit.*, p. 300

⁷³ FERREIRA, Marcos, “*A regulação económica...*”, *op. Cit.*, p.169

*vezes exigem participação pública; e que as decisões destas entidades são devidamente fundamentadas, encontrando-se sujeitas a controlo judiciais”.*⁷⁴

Mais uma vez pode ficar aqui a certeza de que a independência que é característica fundamental das autoridades reguladoras independentes não as exclui de prestarem contas públicas da sua atuação, e nem as dispensas do controlo dos tribunais. Estes por sua vez colocam em causa a sua “capacidade para exercerem um efetivo controlo sobre as decisões, eminentemente técnicas” das autoridades reguladoras⁷⁵.

*“A filosofia que está por detrás da instituição dos Reguladores é a mesma filosofia neoliberal, apregoada durante décadas pela comissão europeia, que o Estado devia retirar-se o mais possível da Economia, privatizar sectores inteiros, deixa de ser operador de mercado económico, deixar de estar no capital das empresas que são e por aí fora”*⁷⁶.

Este modelo de regulação assente nesta filosofia é tão desafiante que implica a criação e condições a nível de pessoal que irá trabalhar nestas autoridades reguladoras. Devem ser técnicos altamente qualificados, que compreendam de leis que regulam o sector, que percebam de tecnologias, procedimentos e instrumentos especializados.

2.3. A NEUTRALIDADE E IMPARCIALIDADE DA ENTIDADES REGULADORAS INDEPENDENTES

A independência das entidades reguladoras é tão importante que através da sua realização pode se assegurar uma outra característica com um valor elevado conhecida como neutralidade. A neutralidade neste âmbito está exatamente relacionada ao afastamento da política na gestão administrativa, possibilitando que o sector visado pela atuação das entidades reguladoras se desenvolva em conformidade com as suas próprias regras. Neste caso predomina o critério técnico na escolha dos membros destes órgãos, que devem tomar decisões isentas de valoração política, em que na base está o elevado grau técnico que estas funções exigem. *“Entende-se que só agindo de acordo com uma lógica predominantemente técnica é possível prosseguir o interesse público de forma mais eficaz. Para esse efeito, a*

⁷⁴ MARISA, Apolinário, “O Estado regulador...”, *op. Cit.*, 302

⁷⁵ FERREIRA, Marcos, “A regulação económica...”, *op. Cit.*, p. 172

⁷⁶ FERREIRA, José Gomes, “O meu programa de governo”, Livros de Hoje, Lisboa, 2013, p. 376

escolha dos titulares dos seus órgãos deve atender a critérios estritamente técnicos, recaindo sobre pessoas com elevada preparação científica e técnica (...).⁷⁷

No que diz respeito a Imparcialidade o entendimento que devemos reter é que as entidades reguladoras para além de independentes e neutras, devem ser agir sem interesse em relação ao êxito de um determinado de determinada questão apresentada pelas partes num conflito. A Entidade reguladora é neste caso um terceiro imparcial que atua de forma justa, tendo em atenção ao interesse público, que deve sempre proteger. A *“actuação administrativa imparcial significa um poder-dever dirigido à Administração no sentido de valorar e ponderar todos os interesses em jogo (públicos e privados) sem privilegiar ou discriminar qualquer deles”*.⁷⁸

Por fim para referir que, segundo Marisa Apolinário, *“a independência destas entidades deve ser entendida, portanto, acima de tudo, como sinónimo de garantia de uma desejada neutralidade (política) que encontra, por sua vez, na existência de especiais conhecimentos técnicos (expertise) a fonte de legitimação da sua actuação”*.⁷⁹

2.4. DOS PODERES DAS ENTIDADES REGULADORAS INDEPENDENTES

Já percebemos que não basta ter um quadro regulatório formalmente definido, sem que estas normas ou regras sejam efetivamente cumpridas. Nesta senda os poderes nas quais se revestem estas entidades reguladoras são de grande importância para a garantia do cumprimento de do corpo normativo estabelecido pelas mesmas.

“A regulação pública tem a sua gênese na lei, na qual é determinada a atividade económica a ser regulada, a entidade reguladora incumbida da tarefa de regulação, os princípios básicos estabelecidos e os principais instrumentos jurídicos-económicos usados pelas entidades reguladoras”.⁸⁰

⁷⁷ MOREIRA, Vital e MAÇÃS, Fernanda, *“Autoridades reguladoras...”* op. Cit., p. 29

⁷⁸ Idem, p. 30

⁷⁹ MARISA, Apolinário, *“O Estado regulador...”* op. Cit., p. 293

⁸⁰ AZEVEDO, Maria Eduarda, *“Direito da regulação da economia”*, Quid Juris, Lisboa, 2017, p. 105

Três funções ou operações são identificadas como sendo próprias da regulação pública:

- A formulação e emissão de normas de atuação (“rule making” ou “rule setting”);
- A aplicação e supervisão de aplicação de normas (“rule implementation” e “rule supervision”);
- A aplicação de sanções pelo incumprimento das normas (“rule enforcement”).

A entidades reguladoras exercem três tipo de poderes que muito se assemelham com os poderes exercidos pelo Estado, sendo eles manifestações de poderes *quasi-normativos*, *quasi-executivo* e *quasi-jurisdicional*.

2.4.1. Poderes Quasi-normativos e ou Quasi-legislativo

Dentro deste domínio de atuação das entidades reguladoras se revelam através da criação de “normas instituidoras dos sistemas regulatórios públicos que enquadram e disciplinam a ação dos agentes regulados”⁸¹.

O que está no centro deste poder é facilitar o com que destinatários da ação disciplinadora da entidade reguladoras e aos próprios reguladores, consigam desempenhar as suas atividades e alcançar os seus objetivos através de regras ou padrões de comportamento previamente estabelecidos. Essas normas gerais e abstratas por sua vez vão impor obrigações e conferir direitos aos seus destinatários, bem como estabelecer normas de carácter consultivo, e algumas vezes de consulta obrigatória com propósito de orientar e influenciar a conduta dos agentes económicos. Não é difícil perceber que estas normas têm natureza impositiva, proibitiva ou permissiva tais como as normas de poder público.

2.4.2. Poderes Quasi-executivo

Quanto aos poderes quasi-executivos podemos observar a atuação das entidades reguladoras com objetivo de implementar as regras ou normas de condutas preestabelecidas (Ex: “aprovação de atos, em autorizações, registos, execuções ou apreciações”, entre outras ações).⁸²

⁸¹ AZEVEDO, Maria Eduarda, “*Direito da regulação...*,” op. Cit., p. 109

⁸² Idem

2.4.3. Poderes Quasi-jurisdicional

Neste último domínio se manifesta um dos mais importantes poderes destas entidades reguladoras em que o seu cerne vai além da ação de supervisão, ou seja, o poder de inspeção e fiscalização, atuando “também na emissão de injunções dirigidas a impor comportamentos específicos, mesmo, o próprio poder de desencadear processos judiciais”⁸³.

No exercício do poder de supervisão é onde se verifica um dos problemas que nós a cima referimos, o problema das assimetrias de informação uma vez que, para que os agentes regulados sejam devidamente supervisionados, devem colaborar ao prestar todas as informações necessárias capazes de facilitar a tarefa da entidade reguladora a aceder essas informações para melhor orientar e dirigir a tarefa da regulação, bem como no acesso a locais a inspecionar, podendo recair sobre estes agentes económicos sanções (exercício de poderes sancionatório) no caso de incumprimento de tais normas. Ainda cabe as entidades reguladoras “*o exercício de poderes para dirimir conflitos entre sujeitos ou operadores intervenientes no sector de actividade regulado*”⁸⁴.

Fazendo uma nota quanto ao poder sancionatório que é conferido as entidades reguladoras, os mesmos se desenvolvem dentro dos limites bem estabelecidos na lei, no respeito aos princípios fundamentais consagrados na Constituição, mediante um procedimento específico obedecendo aos princípios da imparcialidade, proporcionalidade, legalidade e não retroatividade. Estas sanções pode ser de multas e suspensão ou retirada de licenças.

2.5. ESTATUTO ORGÂNICO DO INSTITUTO REGULADOR DOS SERVIÇOS DE ELECTRICIDADE E DO ABASTECIMENTO DE ÁGUAS E SANEAMENTO RESIDUAIS (IRSEA)

Com base nas orientações da Política e estratégia enérgica do país foi aprovado do Decreto (Dec.) 56/16 de 16 de março. Este decreto veio extinguir o Instituto Regulador dos Serviços Elétricos (IRSE) e criar a entidade reguladora responsável pela regulação destes dois sectores de vital importância da vida social e económica dos cidadãos. Como é óbvio para nós interessa-nos apenas a regulação do sector elétrico na qual procuraremos fazer o devido enquadramento jurídico.

⁸³ AZEVEDO, Maria Eduarda, “Direito da regulação...,” op. Cit., p. 110

⁸⁴ Idem

A natureza jurídica do IRSEA expressa no artigo 1.º do decreto 59/16, caracteriza o mesmo como um instituto do sector económico ou produtivo, pessoa coletiva do direito público, dotada de autonomia financeira, administrativa e patrimonial. Seu objeto em relação ao sector elétrico centra-se na regulação das atividades produção, transporte, distribuição, comercialização e utilização de energia elétrica no Sistema Elétrico Público (SEP) e a regulação do relacionamento comercial entre este sistema e os agentes que não lhe estejam vinculados (art.º 2.º Dec. 59/16).

Esta entidade está sujeita a superintendência do Titular do Poder Executivo, exercida pelo Titular do Departamento Ministerial responsável pelo sector de atividade do Instituto (art.º 4.º do Dec. 59/16).

Das várias atribuições que a esta Entidade reguladora recaem, sendo que as três primeiras constituem o seu objeto, em que já nos referimos, sendo que ainda existem algumas atribuições importantes, nos termos do art.º 6.º do Decreto 59/16: *“d) exercer as funções ligadas à arbitragem nacional e à composição de interesses dos diferentes intervenientes nas actividades do subsector eléctrico (...); e) proteger os interesses dos consumidores em relação ao preços, serviços e qualidade do fornecimento de electricidade (...) estabelecendo os procedimentos e metodologias adequadas; f) fomentar a concorrência onde exista potencial para melhoria da eficiência no desempenho das actividades do subsector da electricidade (...); g) garantir a todos os agentes, operadores e investidores dos sectores da energia e águas, a existência de condições que permitam, no âmbito de uma gestão adequada e eficiente, obter o equilíbrio económico-financeiro necessário ao cumprimento das obrigações previstas nos respectivos contratos de concessão ou títulos de licença; prevenir condutas anti-competitivas, monopolistas, discriminatórias ou de exercício de abuso de posição dominante, entre os participantes nas diversas actividades do subsector de energia (...).*

Dentro das competências estabelecidas no estatuto orgânico (art.º 7.º do Dec. 59/16), ao IRSEA compete, no âmbito dos serviços de eletricidade: “Propor uma série de regulamentos tais como o regulamento tarifário, do despacho, das relações comerciais, da qualidade do fornecimento, do acesso às redes e às interligações; Fiscalizar o devido cumprimento destes regulamentos, por parte dos operadores que a acam no sector elétrico; Obter informações

por parte da RNT e dos demais detentores de concessão o licenças, na qual dizem respeito as suas atribuições e competências; emitir pareceres previstos nas regulamentações das atividades do sector; conduzir inquéritos por iniciativa próprio ou do Titular do Órgão que superintende a entidade; fomentar a adoção de mecanismo alternativos de resolução de conflitos entre a entidade concessionária da RNT, as entidades detentoras de concessão e licenças que visam o abastecimento público e os consumidores; Proceder ao processamento das contravenções e da aplicação de multas e das sanções acessórias, nas situações aplicáveis; Propor a suspensão, a rescisão da concessão ou a revogação da licença sempre que de um processo de contravenção da sua competência, se julgue necessária a aplicação desta sanção.”

Uma outra questão que nos parece merecer alguma atenção tem haver sobre tudo com a estrutura orgânica da IRSEA, mas especificamente do Concelho de Administração, que é um dos órgãos que compõe o IRSEA, fazendo parte do mesmo também o Presidente Conselho de Administração, o Conselho Fiscal, o Conselho Técnico, e Conselho Tarifário (art.º 8.º do Dec. 59/16).

O Conselho da Administração é o órgão colegial responsável pela definição e implementação da atividade reguladora do IRSEA (art.º 9.º do Dec. 59/16). Este órgão é constituído por três administradores, sendo um deles o Presidente, designado no ato de nomeação, que é feito por Despacho do Ministro que superintende a atividade de energia e águas, sendo o mesmo a empossá-los. Os membros do Conselho de administração exercem as suas funções em regime de exclusividade, com exceção as funções de docência (art.º 10.º do Dec. 59/16). Estes membros estão sujeitos ao mesmo regime de incompatibilidades e impedimentos dos gestores públicos, não podendo ter interesses diretos ou indiretos de natureza financeira, participação social ou qualquer vínculo ou relação contratual remunerada ou não com as entidades sujeitas à sua ação reguladora, ou cuja atividade pode entrar em conflito com as suas competências (art.º 11.º do Dec. 56/16). Um último aspeto interessante para análise se prende com a duração e a cessação do mandato (art.º 12.º do Dec. 59/16), em que o mandato dos membros do Conselho da administração tem a duração de 3 anos, renovável por uma ou mais vezes. *“Os membros do Conselho de administração podem ser exonerados a todo tempo pelo Titular o órgão de superintendência, nos casos de: a) incapacidade permanente ou incompatibilidade*

superveniente do titular; b) falta grave comprovadamente cometida pelo titular no desempenho das suas funções ou no cumprimento de quaisquer outras obrigações inerentes ao cargo; c) condenação por decisão judicial, transitada em julgado, pela prática de qualquer infracção que inviabilize o exercício da função; d) conveniência de serviço, desde que fundamentada; e) outras situações desde que aplicáveis e com acolhimento legal, correspondentemente aplicável.

Basta-nos esta descrição do Estatuto do IRSEA, para percebermos que houve nomeadamente um grande esforço para reforçar das funções reguladoras desta Entidade, o que não podemos deixar de reconhecer. Mas ainda assim acabaríamos por chegar a mesma conclusão em que Lourenço Vilhena⁸⁵ chegou ao caracterizar o modelo de regulação angolano não independente, por esta estar sujeita a superintendência do Titular do Poder Executivo, exercida pelo Ministro do sector da Energia e Águas.

Como fizemos referência em cima, a independência é uma característica indispensável, para o funcionamento destas entidades, sendo que, esta não é um traço característico do IRSEA, o que se esperaria de um modelo que está a se abrir ao mercado, gerando confiança sobretudo aos agentes económicos que estariam dispostos a investirem no mesmo, o que também devem ser independentes destes.

Para Diogo Freitas de Amaral e Carlos Feijó, no mais recente livro de Direito Administrativo Angolano, entendem que a figura da Superintendência *“é o poder conferido ao Estado, ou a outra pessoa colectiva de fins múltiplos, de definir os objectivos e guiar a actuação das pessoas colectivas públicas de fins singulares colocadas por lei na sua dependência.”*⁸⁶

Sendo que para os mesmos autores a superintendência é um poder mais intenso e mais forte que a tutela administrativa, por esta última se restringe no poder de controlar da atuação das entidades a elas sujeitas, sendo que a primeira é mais ampla e se destina ao poder de definir a orientação da conduta alheia. O que não significa que o Titular com poder de superintendência deva dar ordens ou instruções, o que se confundiria com o poder de direcção

⁸⁵ FREITAS, Lourenço V., *“Direito Administrativo da Energia”*, AAFDL, Lisboa, 2012, p. 109

⁸⁶ AMARAL, Diogo F. e FEIJÓ, Carlos, *“Direito Administrativo Angolano”*, Almedina, Lisboa, 2016, p. 221

do superior hierárquico, mas sim cabe ao mesmo a faculdade de emitir diretivas ou recomendações⁸⁷.

Com base na caracterização que Vital Moreira faz sobre as instâncias reguladoras estaduais, em que já fizemos referência, podemos enquadrar o IRSEA dentro dos organismos reguladores relativamente dependentes, com um certo grau de autonomia, mas sujeitas a superintendência e tutela, exercendo uma regulação indireta. É evidente que não temos ainda um estatuto jurídico independente, seja por opção legislativa, política, ou até mesmo por falta de preparação técnica e científica dos quadros para ocuparem estes órgãos em que se levantam questões de extrema complexidade.

Vimos que no âmbito das competências e atribuições do IRSEA uma combinação de fins económico e sociais, com normas assentes na promoção da concorrência e eficiência económica, e também um leque muito vasto de normas que visam a proteção dos direitos dos consumidores, a promoção da continuidade e qualidade dos serviços, bem como a proteção do meio ambiente, o que se afigura bastante positivo. Competências a nível regulamentar, de supervisão do cumprimento das leis e regulamentos, sancionatório dentro dos limites que a lei o confere, competências consultivas e arbitrais, são também fulcrais para o desempenho das suas funções e realização dos fins que se propõe.

É verdade que todas estas atribuições e competências têm a sua importância e não podemos descartar a possibilidade de haver uma conduta transparente e que realmente seja para o benefício dos consumidores e para o desenvolvimento do próprio mercado, confiando naquelas cujas tarefas foram atribuídas. Na verdade, não descartamos, que também é de esperar que haja desvios dos fins a que se foram propostos sob pressão e influências dos agentes político, e económicos, por falta de independência no exercício das suas funções.

Uma última nota que podemos referir tem haver a muitos aspetos que só vêm reforçar a fragilidade deste instituto, relacionada aos membros destes órgãos, sendo que os mesmos são nomeados pelo Ministro do órgão de superintendência, e que pode exonerá-los a todo tempo sempre se verifique as situações previstas na lei, sendo uma dela é a conveniência de serviço. Ainda para dizer que o mandato destes membros tem a duração de três anos, e não está

⁸⁷ AMARAL, Diogo F. e FEIJÓ, Carlos, “*Direito Administrativo...*”, *op. Cit.*, p. 223

assegurada a sua inamovibilidade, dado importante em que coloca esta entidade bastante vulnerável. Sendo que *“a duração do mandato é muito variável, mas deve ser equilibrada de modo a contribuir para a independência destas entidades, sendo certo que um mandato muito curto pode propiciar a politização das nomeações. Além disso, constitui garantia da independência que o mandato seja fixo, irrenovável, e não coincidente com o período de legislatura e de mandato do Governo”*.⁸⁸

Chegados aqui, e embora antecipando a análise do regime jurídico do IRSEA, que já percebemos não se tratar de uma entidade reguladora independente, mas nem por isso menosprezamos as diferentes etapas em que o mesmo tem passado, o que para nós se afigura bastante positivo, porque acreditamos que é um processo gradual e com o evoluir do próprio sistema maior abertura terá no âmbito da sua atuação. O que podemos aprender deste capítulo é que ainda há muito por se fazer e aprender, sem descartar a realidade angolana o que requererá, no caso de um dia adotar-se um modelo de regulação independente, que venha corresponda com o contexto socioeconómico do país, sem colocar em causa as características essenciais que as mesmas devem ter.

⁸⁸ MOREIRA, Vital e MAÇÃS, Fernanda, *“Autoridades reguladoras...”* op. Cit., p. 26

CAPÍTULO III – OS MODELOS DE ORGANIZAÇÃO DO SECTOR ELÉCTRICO

O estudo dos modelos de organização do sector elétrico nos permitirá conhecer as principais características de cada modelo e perceber como estes funcionam, tendo em atenção as particularidades de cada país, uma vez que existem limites técnicos e económicos nos mesmos que vão influenciar na escolha do modelo adotar de modo satisfazer eficientemente necessidades do sector, coordenando as diversas atividades do sector e os seus agentes.

A abertura do mercado do sector elétrico torna imperiosa a abordagem destes modelos uma vez que se trata de um sector que sempre foi fechado à concorrência dos diversos agentes do mercado, levantando-se assim muitas questões interessantes que nos propomos analisar. Cada modelo tem a sua razão de ser, por isso, a adoção de qualquer um dos modelos deve ser objeto de uma análise rigorosa, permitindo desde logo a identificação das vantagens e desvantagens que cada um deles possui. Outro aspeto não menos, importante é o facto de que este sector se desenvolve essencialmente com base nas cadeias de Produção, Transporte, Distribuição e em alguns casos a Comercialização.

3.1. MODELO DE MONOPÓLIO INTEGRADO

As indústrias de rede geralmente têm o monopólio como a sua forma base de organização e neste caso o sector elétrico não fugiu desta realidade. É fácil verificar que existe uma integração vertical de toda a indústria de rede, isto significa que um único agente opera de forma exclusiva sobre a indústria da rede elétrica, tendo a gestão e propriedade da rede (podendo ser pública ou privada). As atividades destes sectores que estão interligadas entre si com este modelo ficam concentradas na empresa monopolista que vai operar na Produção, Transporte, Distribuição e Comercialização.

O sistema é centralizado e planificado, justificando a existência do monopólio, quando este se torna inevitável, ou seja, quando *“uma empresa pode fornecer toda a produção demandada a um custo menor que mais de uma empresas”*⁸⁹.

⁸⁹ POSNER, Richard A., *“Economic analysis of law”*, Aspen Law e Business, EUA, 1998, p.326

Neste modelo o agente que opera no sector tem obrigações de políticas social em que se vê obrigado a respeitar as decisões de investimento ou programa estatal. Uma das grandes vantagens deste modelo é a aposta na eletrificação rural, quando a empresa é propriedade do Estado, diferentemente no sistema de mercado onde os agentes do mesmo não têm muito incentivo para investir na eletrificação rural, uma vez que a recuperação do investimento é difícil. É também imposta tarifas em que não se reflete o verdadeiro custo de produção de modo a garantir o abastecimento de energia elétrica aos consumidores de baixa capacidade financeira, recebendo por parte do Estado subsídios como compensação das perdas relativas a redução do preço da tarifa, bem como para o fomento da atividade no mesmo sector ou como assistência a sectores de baixa renda.

“Os monopólios na produção de eletricidade foram considerados pelos economistas como viáveis, pelos custos das relações contratuais que tornam o suprimento mais caro. As negociações entre as partes para estabelecerem os preços e quantidade, com o fim de obter certos benefícios, unidas as assimetrias de informação, custos associados a contratos e problemas próprios dos contratos a longo prazo, apresentam dificuldade que podem ser evitados com uma integração vertical adequada”⁹⁰.

As empresas verticalmente integradas contribuem para a redução dos custos uma vez que cooperam entre si e coordenam as suas ações e ainda têm como vantagens o facto que dificilmente se coloca o risco de haver assimetrias de informações o que é prejudicial nos casos em que o mercado esteja criado. Estas empresas têm poucos incentivos para investir cada vez mais no sector elétrico e melhorar os seus serviços uma vez que são as únicas que operam no sector, e detém sobre si o controlo de toda a cadeia do sistema elétrico.

Os custos de produção quando se trata de monopólios podem facilmente ser alocados aos preços de distribuição, isto porque o consumidor final não tem opção de escolha e depende um único operador.

⁹⁰ CASAS, Roberto P., “*Los contratos en el mercado eléctrico*”, Ed. Ábaco, Buenos Aires, 2003, p. 75

É um facto que este modelo embora inibindo a concorrência dentro do sistema elétrico, teve em certas circunstâncias algum sucesso, sendo considerado eficiente em realidade como a Francesa através da empresa “Electricité de France”, que mostrou a sua eficiência no desenvolvimento de um grande programa nuclear, bem como também a Central Electricity Generating Board do Reino Unido em um dado momento foi considerada como eficiente.⁹¹

3.2. O MODELO DA AGÊNCIA COMPRADORA

A medida que se vai desenvolvendo a sociedade, a inovação tecnológica vai tornar possível a construção de centrais produtoras com menores custos, o que vai permitir a abertura à concorrência a atividade de produção de energia elétrica. Com esta abertura novos agentes surgirão, muitas das vezes conhecidos por Produtores independentes. Não só com a adoção de um Modelo como este em que um agente compra toda a produção dos produtores, que incentiva a entrada de cada vez mais novos produtores ao sistema elétrico, mas é necessário criar um ambiente de negócios sadio em que os agentes não sejam prejudicados por falta de uma regulação adequada e eficiente permitindo que os investimentos feitos por estes sejam verdadeiramente recuperados e rentabilizados.

Se no modelo anterior os consumidores assumiam os riscos tais como, erro de investimento, mudanças da procura, a fraca tecnologia, neste modelo são os produtores que se responsabilizam pelos riscos de produção.

A agência compradora tem para si o direito exclusivo de aquisição de energia elétrica neste sistema, ou seja, é a única que compra toda energia produzida por todos agentes que acuem na cadeia de produção.

Desde modo o que vai acontecer é que *“os produtores vendem a sua produção a uma agência compradora, e esta vende a produção aos distribuidores, que têm o monopólio sobre os consumidores. Nesta situação, a concorrência se circunscreve na produção, porque toda a*

⁹¹ CASAS, Roberto P., “Los contratos...”, *op. Cit.*, p. 75-76

energia deve vender-se a agência compradora, que monopoliza a compra da produção dos produtores”⁹².

Assim como nos outros modelos encontramos vantagens e desvantagens, neste modelo também se levanta questões em que podem constituir motivo de conflitos entre os agentes que operam na cadeia de produção, embora que exista já uma abertura para os produtores desenvolverem a sua atividade. A dependência que estes agentes se vêm obrigados, por haver apenas um único agente que compra a energia produzida, leva muita das vezes a discriminação destes por parte do agente que detêm o direito exclusivo de aquisição de energia. Um problema grave que pode conduzir a grandes riscos para o sucesso do próprio modelo, mas que pode ser prevenido desde que se adotem mecanismos de transparência das operações comerciais (por ex: a Licitação).

Neste modelo os acordos comerciais são celebrados entre os produtores e agência compradora, bem como entre esta última com os distribuidores que por sua vez vedem ao consumidor final.

Quando se trata de acordos entre os produtores e a agência compradora, estes se processam geralmente com intuito de se cobrirem os custos fixos e os custos variáveis dos produtores. Desde logo, é usado como forma de dar cumprimento a estes acordos, o pagamento por disponibilidade que se torna efetivo através de cada Kilowatt de capacidade produzida. O que demonstra ser de extrema importância este critério uma vez que ajudará os produtores a recuperarem qualquer custo que não seja previsto, no caso dos custos fixos, e por outro lado os custos variáveis vão refletir a curva da demanda real do sistema, uma vez que as tarifas devem ser diferenciadas de acordo a hora do dia. Com este método de atuação levanta-se o risco de os produtores não informarem a disponibilidade real de produção.

Já quanto aos acordos entre os distribuidores e a agência compradora, que neste caso vai vender toda energia que compra dos produtores, o critério a ser adotado é a da tarifa que é

⁹² CASAS, Roberto P., *“Los contratos...”*, op. Cit., p. 76-77

conforme aos custos marginais do sistema e devem cobrir todos os custos da agência compradora de energia.

Um outro aspeto que se afigura com uma certa importância são os preços de acesso à transmissão, ou seja, tem de se criar as condições necessárias para que o produtor faça a entrega da energia produzida, e sempre que a haver alguma restrição da transmissão deve a agência compradora compensar o produtor.

Como podemos perceber existe uma separação tanto na gestão e propriedade entre as empresas que operam no sector dentro deste modelo, para evitar que haja conflitos, ou seja se a agência compradora que detém o direito exclusivo de compra de energia elétrica também detivesse consigo a propriedade de uma das empresas produtoras do mercado de produção, com certeza que esta teria uma vantagem em relação às demais empresas no mercado, o que colocaria em risco a concorrência no mercado de produção, já que é este o grande ganho deste modelo.

Se por um lado existe possibilidade de existir assimetrias de informação entre os produtores e a agência compradora, que devem ser combatidas para eficiência do próprio sector, por outro lado também podem existir assimetrias de custos, quando o investimento na construção de usinas não é totalmente amortizado. Esta situação pode ser corrigida sempre haja uma regulação que consiga dar respostas a estas questões. A agência compradora, com o seu monopólio e poder de compra, pode compensar as diferenças de custos entre os produtores, transferindo os mesmos aos consumidores finais.

A proibição de venda de energia aos distribuidores e clientes finais de forma direta pelos produtores é considerada uma vantagem em relação ao modelo de venda a grosso e de venda a retalho de energia, uma vez que atenua o risco dos produtores perderem o mercado pelo desenvolvimento de novas tecnologias. Uma vantagem aparente, como defende Roberto Casas, *“pois este modelo não cria incentivos aos produtores para que invistam em novas tecnologias, situação que só se apresenta em mercados de entrada livre de outros produtores no caso de os produtores existentes não cobrirem a capacidade requerida ou as tecnologias*

*de suas usinas são obsoletas, o que levará à exclusão do mercado, à medida que seus custos se tornem onerosos quando estão acima do custo marginal.*⁹³

Neste modelo também é possível prosseguir objetivos de política social e ambiental tendo a agência compradora o monopólio na compra de energia ela pode discriminar uma nova central na qual o governo ordene a diversificação dos recursos de combustíveis. Pode ainda, a agência compradora, dirigir uma determinada política de proteção ambiental, bem como compensar aqueles produtores que usam um tipo de combustível especial, incentivando assim muitas das vezes o uso de energias renováveis. Com este modelo também existe a facilidade de conquistar ganhos como a eletrificação rural e os subsídios aos produtores.

A partir deste modelo pode começar a se suscitar uma pressão para a transição deste modelo de agência compradora para o modelo de mercado grossista, quando na verdade se percebe que fica mais viável economicamente, ou seja quando há redução de custos para os clientes grossistas (distribuidores e usuários industriais), comprar a energia de várias agências, ou diretamente dos produtores do mercado.

Na Europa este modelo foi introduzido com a diretiva 96/92. Este modelo promove a concorrência limitada na produção, e por sua vez, a atuação da agência compradora cria um equilíbrio financeiro porque compensa os produtores que se veriam prejudicados em detrimento da disparidade de custos existentes entre os produtores, uma vez que não é o mesmo custo de produção de centrais nucleares, o mesmo que é gerado pelas centrais a gás, ou de ciclo combinado, bem como os diferentes custos em termos de tecnologias de produção com as quais ele gera eletricidade.

3.3. O MODELO DE MERCADO GROSSISTA

Este modelo representa um grande avanço para abertura do sector elétrico. O que acontece neste modelo não é uma liberalização total do sector elétrico, mas também não se trata de

⁹³ CASAS, Roberto P., “*Los contratos...*”, *op. Cit.*, p. 79

outra limitação da concorrência entre produtores, que se viam obrigados a venderem a toda a energia produzida a uma única agência compradora. Neste caso, *“o mercado grossista permite o encontro entre a oferta e procura de energia entre produtores que vendem energia de forma direta aos distribuidores, comercializadores e grandes usuários de serviços de energia, em especial as grandes indústrias”*⁹⁴.

O grande traço que distingue esse modelo do anterior que fizemos menção é que dá a possibilidade de os distribuidores de energia elétrica poderem comprar diretamente a energia a qualquer produtor do sistema elétrico, para fornecerem aos consumidores finais, pois têm o acesso livre as redes de transporte. Já em relação ao “modelo de mercado retalhista”, na qual abordaremos a seguir, a grande diferencia está que o distribuidor neste modelo mantém o seu monopólio de venda de energia aos consumidores finais.

O funcionamento do mercado grossista deve ser organizado de forma as suas operações se processarem da maneira mais eficaz possível, estabelecendo as suas negociações entre produtores, distribuidores e/ou clientes grossistas, deste modo, Roberto Casas apresenta algumas condições de funcionamento do mercado grossista, na qual faremos menção a seguir.

São necessários os seguintes elementos para a organização institucional um mercado grossista:

1. A existência uma entidade que seja responsável pelo despacho e que deve ser independente dos comerciantes.

A função do despacho geralmente é ligada a função de operação do sistema, que por sua vez consiste no tratamento de questões técnicas, como manter a frequência e a voltagem do sistema de transmissão estável, de forma a coordenar o acesso aos cabos ou às redes, bem como o apoio à tensão, o suporte da frequência e a energia de reserva. O despacho económico

⁹⁴ CASAS, Roberto P., *“Los contratos...”*, op. Cit., p. 80

e a operação do sistema quando devidamente atribuída garante um correto funcionamento do mercado grossista porque muito facilmente se suscitam conflitos de autogestão do sistema pelos negociantes da rede⁹⁵.

Identificada a função do Despachante, convém também identificar as funções do Fornecedor de Transmissão e também do Operador do Mercado, sendo que o fornecedor de transmissão tem como função estabelecer os termos de acesso dos usuários à transmissão, bem como coletar as rendas que devem ser pagas pelo uso dos ativos de transmissão. Já ao operador do mercado compete-lhe supervisionar as múltiplas contratações horárias, compensar os desequilíbrios existentes entre as quantidades de energia contratadas e os fluxos reais⁹⁶.

De notar que os modelos variam de acordo com as três funções integradas em uma ou em diferentes empresas. Mas uma vez de sublinhar que estas funções deverão ser realizadas independentemente dos comerciantes e, caso não haja tal separação, deverá estar bem regulada.

2. A necessidade de um mercado de intercâmbio de eletricidade em que os compradores e os vendedores tenham um preço instantâneo de cada hora ou meia hora.

“A importância do mercado instantâneo reside em que permite contar com a informação relevante quanto aos preços e condições da oferta e da demanda, como também sobre o tratamento dos problemas que produzem desequilíbrios nas operações reais entre negociantes do mercado, mesmo que estes tenham comprometido suas compras e vendas por meio de contractos bilaterais, existem diferenças entre as compras negociadas, em maior ou menor quantidade com a produção e o consumo real”⁹⁷.

O mercado instantâneo ajuda a superar os desequilíbrios que podem vir a existir num sistema em que os preços da energia não correspondam ao verdadeiro custo de produção, bem como

⁹⁵ CASAS, Roberto P., “*Los contratos...*”, *op. Cit.*, p. 81

⁹⁶Idem, p. 82

⁹⁷ Idem, p. 84

a energia consumida pelos consumidores finais. Esta função é relevante, pois permite que se tenha um sistema capaz de assegurar o aprovisionamento real que não pode ser integralmente previsto pelos contratos.

3. Os preços de transmissão refletem os custos marginais e obrigam a utilizar de maneira economicamente racional as redes congestionadas.

O mercado grossista por permitir o acesso ao transporte e aos cabos de transmissão, aos comerciantes que operam sobre a rede – produtores, usuários qualificados, distribuidores e comercializadores – vai proporcionar aos produtores, compradores alternativos, diferente do modelo de comprador único, que todos os produtores vendem a sua energia no mesmo comprador.

Assim este acesso deve refletir exatamente os preços de transmissão, que por sua vez também devem fornecer os incentivos económicos adequados a localização da central, do despacho, e a renda suficiente para os proprietários da transmissão⁹⁸.

Importante também será mencionar três questões que caracterizam o mercado grossista sendo a primeira questão os “Acordos De Fundo Comum De Custos Totais”. Um fundo comum constitui um incentivo real para gerar eficiência, mesmo com um número limitado de compradores, o que permitirá que um produtor de baixo custo venda energia no mercado instantâneo ou spot após a conclusão dos contratos, e o que permite que o seu excedente seja comprado por um produtor de alto custo.⁹⁹

Em segundo lugar uma outra questão que se levanta está relacionada com “O Poder de Mercado Das Empresas Produtoras”. Neste modelo de mercado grossista é muito provável que a empresas que detinham o monopólio legal antes da criação deste mercado tenham uma grande participação neste novo mercado de venda a grosso.

⁹⁸ CASAS, Roberto P., “*Los contratos...*”, *op. Cit.*, p.84

⁹⁹ Idem, p. 85

Segundo, Roberto Casas, o poder de mercado pode ser regulado de várias maneiras ou técnicas que constituem remédios estruturais: removendo as barreiras à entrada no negócio; limitando os resultados do exercício deste poder (instituindo tetos de renda ou benefícios); limitando os preços que podem ser cobrados¹⁰⁰.

Por último se coloca a questão referente a “Obrigação De Política Social”. Como podemos depreender o mercado de produção é competitivo, o que faz com que as obrigações de política social desapareçam, se os consumidores conseguirem suportar o preço do mercado, caso contrário terão de ser subsidiados os custos de produção das empresas produtoras.

O modelo grossista expande a concorrência, permitindo que os produtores negoceiem livremente sobre a rede, comprando e vendendo energia, e por sua vez, assumem os riscos do mercado, bem como o risco de inovação tecnológica. Embora existindo uma maior abertura, os clientes finais não têm ainda opção de escolher o seu fornecedor. Neste modelo existe uma maior pressão para a passagem do mercado de venda de energia a grosso para a retalho, e é sobre este modelo que falaremos a seguir.

3.4. O MODELO DE MERCADO RETALHISTA

Com este modelo chegamos ao último estágio de introdução da concorrência no sector elétrico. É neste mercado que se abre a possibilidade de transação em toda a cadeia económica do sistema, onde os contratos são formados entre produtores, distribuidores, clientes grossistas, comercializadores e usuários finais, com certeza que estamos diante do avanço mais significativo do sistema, e o que distingue do modelo anterior é a liberdade de escolha dos clientes do seu fornecedor, o que implicará uma completa concorrência.

Neste modelo as redes de distribuição continuam promovendo o livre acesso aos agentes como se faz no modelo grossista, bem como são livres a entrada e a saída de investidores na produção, bem como se origina uma livre entrada de comercializadores, na qual podem

¹⁰⁰ CASAS, Roberto P., “*Los contratos...*”, *op. Cit.*, p. 86

negociar contratos entre produtores e usuários. É bom referir que o comercializador não é proprietário das redes, senão usuários delas, sejam de alta ou baixa tensão, pelo que deve pagar uma renda equivalente ao uso do mesmo. Do mesmo modo este acesso as redes não devem ser negadas pelos proprietários das redes, sempre que haja capacidade técnica¹⁰¹.

No modelo de mercado grossista não havia uma grande necessidade de criação de um mercado local ou *spot*, uma vez que o número de clientes é ligeiramente reduzido, já neste modelo em que o número de clientes é elevado, impõe-se a criação de um mercado local, que vai facilitar e assegurar que haja acordos comerciais que permitam solucionar os problemas de desequilíbrios entre quantidades contratadas e fluxos reais.

Um outro aspeto que se torna importante neste mercado é a correta atribuição de fatores de medição de consumo, é tão importante que além de promover a eficiência na utilização é também uma necessidade comercial. A medição correta do consumo de energia elétrica vai permitir que sejam cobrados os valores reais do uso de energia elétrica.

De realçar que todos os contratos estabelecidos neste mercado têm um determinado custo de transação, o que não passa despercebido e pode vir a influenciar as negociações do mercado. O preço de mercado se torna um indicativo para entrada ou saída de produtores no mercado, ou seja, se o preço do mercado não cobrir os custos variáveis de produção é um sinal claro para a não entrada ou retirada de um produtor do mercado.

Quanto aos programas de política social estes só podem impor-se por via de subvenções específicas ou impostos; mas tais subsídios devem ser concedidos de forma a não impedir a eficiência do mercado. Os subsídios devem estabelecer-se uma vez definido o preço da eletricidade conforme as regras de mercado, pois o contrário altera todos os sinais económicos que permitem a eficiência do sistema¹⁰².

¹⁰¹ CASAS, Roberto P., “*Los contratos...*”, *op. Cit.*, p. 90

¹⁰² Idem, p. 92

3.5. O MODELO DO SECTOR ELÉCTRICO PORTUGUÊS

O estudo do modelo do sector elétrico português, embora de forma sucinta, se afigura para nós com algum relevo, não só pelo seu desenvolvimento relativamente ao modelo angolano, mas também pela aproximação em que procura-se estabelecer nos diversos campos jurídico-normativos, o que torna o direito português um modelo para muitas das orientações seguidas nos diversos campos do direito angolano. Não é menos verdade que a evolução do sector elétrico português deve ser olhada no contexto das medidas adotadas a nível da União Europeia, com destaque a para criação de um mercado interno ou único de energia, o que se afigura também interessante, uma vez que muito mais do que a influência portuguesa no contexto angolano, acaba sendo na verdade uma influência comunitária a um regime cujo âmbito de aplicação está ainda muito restringido ao território nacional.

Destaca-se que foi em 1995 que se deu a primeira grande reforma na organização institucional do sector elétrico Português, ainda por força da influência comunitária, que só viria a aprovar as primeiras regras comuns em matéria de eletricidade através da publicação da Diretiva 96/91/CE. Portugal depois da criação da EDP em Junho de 1976, adotou para o sector da eletricidade um regime de serviço público, organizado sob forma de monopólio público, verticalmente integrado, estando a mesma encarregue pela atividades de produção, transporte, distribuição e comercialização de energia elétrica. Uma realidade inversa da que se vivia desde a aprovação da Lei da Eletrificação de Dezembro de 1944, em que grandes empresas de produção e distribuição operavam em Portugal, até a nacionalização das mesma em Abril de 1975, que com a criação da EDP e a *“decisão que determinava que todo o sector eléctrico nacional – pequenos concessionários de produção e distribuição, Federações de Municípios, serviços municipalizados, e outras entidades com responsabilidades neste sector – fossem gradualmente integrados na EDP, ficando de fora só os sistemas de auto-abastecimento; através da EDP o estado controlaria todo o estratégico sector eléctrico nacional.”*¹⁰³

¹⁰³ FIGUEIRA, João – *O Estado na Electrificação Portuguesa: da Lei de Electrificação do País à EDP (1945 – 1976)*, Tese de Doutoramento, Coimbra, 2012, p. ii

Regressando quatro anos após a grande reforma de 1995, foi publicado o Decreto-Lei nº 99/91, de 2 de Março, é de referir que nesta época já havia abertura no sector elétrico à iniciativa privada na sequência da modificação da Lei de delimitação de sectores. Este Decreto é de extrema importância no nosso ponto de vista, uma vez que é onde estava estabelecido o modelo do sector elétrico português que mais se aproxima do modelo angolano, sobretudo na Lei 14-A/96 Lei geral da eletricidade, e também da mais recente Lei que alterou este diploma, embora na sua essência continue com a mesma matriz, e em boa verdade trazer consigo normas de um modelo aberto para o mercado.

O Decreto-Lei n.º 99/91, de 2 de Março, estabeleceu os princípios gerais e os regimes jurídicos do exercício das atividades de produção, transporte e distribuição de energia elétrica, conforme o seu artigo 1º. No seu capítulo II é estabelecido o Sistema Elétrico Público (SEP), constituído pela Rede Nacional de Transporte (RNT) na qual era responsável pela gestão global do SEP, a mesma era explorada em regime de concessão de serviço público, e pelo conjunto de instalações de produção e redes de distribuição a ela vinculada, nos termos do art.º 4.º do mesmo Decreto-Lei. O modelo subjacente era o de comprador único em que a RNT procedia a compra aos produtores da energia gerada e vendia aos distribuidores, e exercia também a função de gestão da rede de transporte.¹⁰⁴

Não tardou quatro anos depois se dá início ao processo de reestruturação da EDP,SA, operando-se a desintegração vertical, que levou à cisão dos ativos e à criação de novas empresas, integralmente controladas pela EDP, sendo que cada uma delas era responsável por cada atividade que compõem o sistema elétrico, nomeadamente: a Companhia Portuguesa de Produção de Eletricidade, SA (CPPE), dedicada à produção de energia elétrica; a Rede Elétrica Nacional, SA (REN), empresa para o transporte; e também foram criadas quatro empresas distribuidoras em média e baixa tensão no Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo e Sul do País. Todo esse processo foi acompanhado com pacote legislativo de 1995, por isso é que considerada como a primeira grande reforma do sector elétrico

¹⁰⁴ APOLINÁRIO, Marisa, *O Estado regulador...* p.547

português. Com a aprovação destes diplomas foi estabelecido o novo quadro base para o sector elétrico, alterando a sua composição organizacional e institucional.

Com a revogação do decreto 99/91, e conforme Lourenço Vilhena de Freitas, o regime que constava no Decreto-Lei n.º 182/95, de 27 de Julho, estabelecia a divisão em dois sectores separados, o Sistema Elétrico Público (SEP) e o Sistema Elétrico Independente (SEI), que se distinguiam precisamente entre um mercado regulamentado e um mercado paralelo, em regime livre. *“No âmbito do SEP (...), a produção, transmissão e distribuição de electricidade eram desenvolvidos como serviços públicos, com a obrigação do fornecimento de electricidade ser levado a cabo com base em padrões apropriados de qualidade de serviço e num princípio de aplicação de uma tarifa uniforme em todo o território.”*¹⁰⁵ Já no âmbito do SEI incluía dois segmentos, o SENV, *“caracterizado pelo livre acesso à produção e comercialização de voltagem média, alta e muito alta, no qual os operadores podem utilizar a infra-estrutura de transporte e de distribuição existente para a transferência física de electricidade, mediante o pagamento das tarifas aplicáveis.”*¹⁰⁶ E o segmento dos Produtores independentes (“PRE”), *“nos quais se integram as centrais as centrais hidroeléctricas e de pequenas dimensões iguais ou inferiores a 10MW, a cogeração e energias renováveis.”*

É ainda importante notar, e foi até considerado como uma medida inovadora, o facto de o Decreto-Lei n.º 182/95, vir a estabelecer a criação de uma Entidade Reguladora Independente em que tinha como função a regulação do SEP e das suas relações com o SENV. Esta entidade tinha a natureza jurídica de pessoa coletiva de direito público dotada de autonomia administrativa e financeira e de património próprio, que viria a entrar propriamente em funcionamento em 1997.

Sendo que a partir deste momento, começa a se conduzir um processo de reprivatização da EDP, que teve várias fases diferentes, sendo que com algum realce ao ano de 2000, em que o Estado Português deixou de deter a participação majoritária na empresa, e que em 2012, em que foi vendida vinte um e meio por cento da participação que o Estado Português ainda

¹⁰⁵ FREITAS, Lourenço, *Direito administrativo da Energia*, op. Cit. p. 31

¹⁰⁶ Idem

detinha a China Theree Gorges International (Europe), S.A. É verdade que a evolução do pacote legislativo sobre as novas bases do sector elétrico, as medidas comuns para criação do mercado único de energia, no âmbito comunitário, e os compromissos assumidos pelo Estado Português no âmbito do Programa De Assistência Financeira acordado em 2011 com a União Europeia, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Central Europeu, tiveram um grande peso para as alterações do modelo elétrico português.¹⁰⁷

Estas medidas mostraram-se insuficientes, embora havendo já a abertura à iniciativa privada e as reformas implementadas com a reestruturação da EDP e o pacote aprovado em 1995, a verdade é que até 2006 o mercado ainda permanecia praticamente fechado à concorrência (com exceção da atividade de produção) porque havia ainda segmentos da atividade elétrica que eram exercidos de forma verticalmente integrada, ou seja, uma atividade não competitiva e uma atividade competitiva. *“Será, assim, só em 2006 que serão dados passos significativos nesse sentido com o desmembramento dos referidos monopólios, o qual assentou numa separação patrimonial entre as actividades de produção e comercialização (actividades competitivas) e a actividade de transporte de electricidade e de gás natural (actividade não produtiva).”*¹⁰⁸ Medidas estas que levaram a permitir a todos os consumidores a escolher o seu comercializador de energia elétrica, bem como também foram obrigados, a criação de mecanismos jurídicos para salvaguardar os direitos adquiridos criados ao abrigo da anterior legislação, a título de exemplo o *“caso do mecanismo dos custos para manutenção do equipamento do equilíbrio contratual (CMEC’s) criado para compensar os produtores vinculados que viram os seus contratos de aquisição de energia (CAE), celebrados com a entidade concessionária de rede de transporte de electricidade nos termos do Decreto-Lei n.º 183/95, de 27 de Julho, terminarem antecipadamente”*.¹⁰⁹

Uma última nota sobre este processo é a de que podemos destacar que após a liberalização do sector energético o Estado viu o seu papel outra vez diminuído por deixar de intervir diretamente como o principal empresário do sector, para tornar-se no principal regulador, ou

¹⁰⁷ APOLINÁRIO, Marisa, *O Estado regulador...* op. Cit., p. 549

¹⁰⁸ Idem, p. 554

¹⁰⁹ Idem, p. 555

seja, de uma função de execução, a uma função de regulação. São três os principais objetivos que Marisa Apolinário apresenta em que com intervenção do Estado procura-se alcançar exercendo o seu papel de regulador: “o primeiro prende-se em garantir uma adequada separação das atividades concorrenciais e atividades não concorrenciais (salvaguardando o livre acesso de terceiros às redes e às infraestruturais de eletricidade e de gás natural); assegurar o direito de livre escolha de comercializador por parte dos consumidores, bem como o direito à informação sobre os termos e as condições do serviço fornecido; e por fim, garantir a segurança do abastecimento quer de eletricidade quer de gás natural.”¹¹⁰

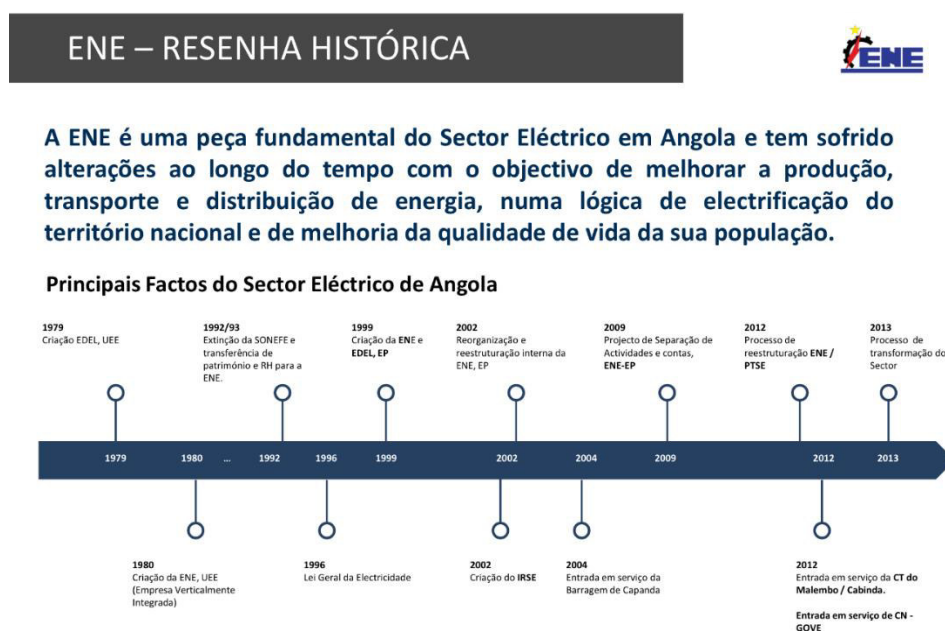
É evidente que não se esgota por aqui o modelo elétrico português, o esforço que fizemos foi por um lado, trazer os principais fatores do que influenciaram a evolução do sector elétrico português, fazendo sobretudo menção das reformas que mais se assemelham com o modelo angolano (que é sem dúvida as que foram feitas no período 1991-1995), e também como é evidente fazendo menção de algumas causas e medidas que conduziram a liberalização do sector elétrico português, que de certeza ainda terá alguma influência nos âmbitos da reforma do sector elétrico angolano, em que tem a meta de até 2025 liberalizar o sector elétrico.

¹¹⁰ APOLINÁRIO, Marisa, *O Estado regulador...* op. Cit., p. 544

CAPÍTULO IV – O REGIME ELÉCTRICO ANGOLANO

4.1. RESENHA HISTÓRICA

O sector elétrico angolano tem sofrido várias mudanças, atendendo aos contextos históricos, político, económico e social que o país viveu desde a proclamação da independência em 1975 até ao momento atual. A importância do sector elétrico para o desenvolvimento de qualquer país é tão grande, que leva os Estados a terem uma preocupação maior a nível de políticas energética, conduzindo assim, ações que visam a melhorar o sistema elétrico, a todos os níveis e ou em todas as cadeias de atividades do sector, Produção, Transporte, Distribuição e Transporte.¹¹¹



ENE - EMPRESA NACIONAL DE ELECTRICIDADE * CCA DO MINEA 2013 * WAKU KUNGO

5

Figura 1 Resenha Histórica da ENE

O regime do sector elétrico angolano contemplava a Lei Geral de Eletricidade, aprovada em 1996, Lei n.º 14/96, de 31 de Maio, na qual veio a estabelecer os princípios gerais do regime do exercício das atividades de Produção, Transporte, Distribuição e Utilização de energia elétrica. Este regime não se limitou à aprovação da Lei Geral da Eletricidade. Foram também

¹¹¹ Apresentação sobre as Realizações e perspectivas de desenvolvimento da ENE, E.P., no Conselho Consultivo do Ministério da Energia e Águas, em Waku Kungo, 2013.

aprovados diversos regulamentos de extrema importância para a concretização dos objetivos preconizados por esta Lei, sendo considerado como uma reforma legal e institucional do sector elétrico, com a finalidade de atualizar toda a legislação sobre a matéria, com especial ênfase para a lei geral, onde foram estabelecidos os princípios fundamentais que pautam a conduta de todos os agentes que participam no processo de produção, transporte e fornecimento de energia elétrica.

Entre os regulamentos aprovados estão os Decretos n.ºs 45/01, de 13 de Julho (Regulamento da Distribuição); Decreto n.º 47/01, de 20 de Julho (Regulamento da Produção); Decreto n.º 27/01, de 18 de Maio (Regulamento do Fornecimento), sendo que o art.º 1º deste decreto estabelece o regime a que fica sujeito o fornecimento de energia elétrica em Muito Alta Tensão (MAT) Alta Tensão (AT), Média Tensão (MT) e Baixa Tensão (BT) às instalações elétricas. Já os primeiros Decretos citados, estabeleciam respetivamente regime jurídico do exercício das atividades de produção (Dec. n.º 47/01, art.º 1º, n.º 1) e distribuição (Dec. n.º 45/01, art.º 1º, n.º 1) de energia elétrica no âmbito dos Sistema Elétrico Público (SEP).

A Lei n.º 14-A de 31 de Maio de 1996, Lei Geral de Eletricidade, que é o elemento central de todo o corpo normativo do Sector elétrico, visa com o estabelecimento do regime jurídico do exercício das atividades de produção, transporte e distribuição de energia elétrica, dois objetivos fundamentais. O primeiro prende-se com o desenvolvimento económico nacional e o segundo com o bem-estar dos cidadãos. Para isto propôs-se¹¹²:

- a) *“a permanente oferta de energia em termos adequados as necessidades dos consumidores e do desenvolvimento nacional, sob os aspectos qualitativos e quantitativos e de acordo com os princípios do desenvolvimento sustentável;”*
- b) *“a progressiva redução dos custos através da racionalidade e eficácia dos meios utilizados nas diversas fases, desde a produção ao consumo;”*
- c) *“a concepção e gestão dos projectos, bem como o exercício das actividades de produção, transporte e distribuição de energias eléctrica em geral, tendo em atenção a protecção ambiental;”*
- d) *A concepção e implementação de projectos bem como a utilização de equipamentos e métodos de acordo com as normas para segurança de pessoas e bens no respeito pelos direitos de propriedade;”*

¹¹² Lei 14-A/96 de 31 de Maio, Lei Geral de Eletricidade, artigo 3º n.º 1

- e) *“a permanente procura de melhores níveis de produção com vista a diminuição dos desperdícios de recursos naturais e de produção e acumulação de resíduos.”*

Em conformidade com este regime podemos depreender a existência de um sistema elétrico público (SEP), expressamente estabelecido na Lei 14-A/96 de 31 de Maio, no Capítulo II, e um sistema implícito fora do SEP, na qual a Lei não é clara, e que se processa com base as regras do mercado, onde as condições de venda de energia são estabelecidas contratualmente pelas partes, nos termos do artigo 48º.

De frisar que segundo a Lei geral de eletricidade no seu artigo 52.º, todos os agentes intervenientes na produção, transporte, distribuição e utilização de energia elétrica, devem obedecer ao estabelecido no plano energético nacional, quer nas suas relações contratuais, quer no cumprimento da presente lei e legislação complementar.

Começaremos por abordar em primeiro lugar este sistema, que nós consideramos como implícito, já que há um sistema elétrico público que a Lei explicitamente estabelece, o que para nós deriva da força do princípio da legalidade, uma vez que à administração pública só cabe executar, aquilo em que a lei permite. Podemos deduzir que o legislador ordinário entendeu que por uma vez se tratar do livre mercado (nas atividades de Produção e distribuição), melhor seria interferir muito reduzidamente, garantindo apenas que “a política nacional em matéria de fornecimento de energia elétrica, deve visar a promoção da concorrência nos mercados de produção e distribuição, o fomento da iniciativa privada, o incentivo ao abastecimento e o uso eficiente da energia elétrica, fixando metodologias tarifárias adequadas” (n.º 5 do art.º 3 da Lei 14-A/96).

4.1.1. Fora do Sistema Elétrico Público

Fora do sistema elétrico público, pode desde já emergir um mercado de produção e distribuição, sendo que sobre este último pouco se pode dizer, uma vez que só o artigo 3.º n.º 5 da Lei 14-A/96 faz referência deste mercado. Já quanto ao mercado de produção é estabelecido pelo regulamento de Produção, embora o âmbito de aplicação deste regulamento seja o SEP (art.1 n.º 1 do Decreto lei 47/01). Podemos identificar no mesmo que a produção

fora deste corresponde a “auto-produção e o abastecimento privativo” de energia elétrica e que é desenvolvida apenas de acordo com as regras estabelecidas nos regulamentos do licenciamento e segurança das instalações elétricas.

A Lei 14-A/96 define a produção de energia elétrica como “ato, atividade ou exercício que consiste na prática industrial para gerar energia”. A auto-produção é definida como “prática para geração de energia elétrica destinada ao consumo próprio”, enquanto o abastecimento privativo é definido pela Lei como “prática de satisfação das necessidades em energia elétrica a pessoas físicas ou coletivas através de instalações não ligadas ao sistema público regida por contratos particulares, sendo que instalações elétricas é o “conjunto de obras de engenharia, edifícios, máquinas, linhas e acessórios que servem para produção, conservação, transformação, transportes e distribuição e utilização de energia elétrica.”

De ressaltar que sempre que as entidades que desenvolvem atividade de produção de energia elétrica fora do SEP (auto-produção e abastecimento privativo), forneçam energia produzida ao SEP, estes deverão obter uma licença ou concessão para o efeito, nos termos previstos no regulamento de produção (art.º 1 n.º 3 do Dec. 47/01). Sendo que neste caso já não estaremos no sistema fora do SEP, em que esta atividade se exerce ou devia se exercer livremente.

Deste modo, e como foi referido antes, as atividades de produção fora do SEP devem obedecer às regras estabelecidas nos regulamentos de licenciamento e segurança das instalações elétricas, estabelecidas pelo Decreto 41/04 de 2 de Julho, Regulamento de licenciamento de instalações de produção, transporte e distribuição de energia elétrica. Este regulamento define os princípios e as regras que devem ser observadas no licenciamento das instalações elétricas, projetadas, construídas e exploradas com o fim de produzir, transportar ou distribuir energia elétrica para o consumo público ou particular e as condições jurídico-administrativas que devem regular o estabelecimento e a exploração dessas instalações, nos termos do n.º 1 do artigo 1º do Decreto 41/04 de 2 de Julho.

Para a condução do processo de licenciamento de instalações elétricas, bem como do processo de alterações das mesmas, e para emissão das respetivas licenças, caberão à

Entidade Licenciadora tais competências (art.º 3º Decreto 41/04), sendo que a mesma faz parte do Ministério que tutela o sector energético.

As licenças podem ser de estabelecimento, quando visam a autorização por parte da entidade licenciadora para a construção de instalações elétricas, seguindo as formalidades que vão desde o requerimento, a apreciação do projeto, a consulta, a emissão da licença, e a vistoria (art.º 7º e segts. do Decreto 41/04 de 2 de Julho). Depois de comprovado que a instalação corresponde às condições regulamentares e de acordo com o projeto aprovado ou apresentado, o técnico que realizou a vistoria pode autorizar a entrada em exploração provisória da instalação. Sendo que a licença de exploração deverá ser emitida pela entidade licenciadora no prazo máximo de 15 dias.

Estas entidades podem beneficiar da dispensa de obtenção de licença de estabelecimento sempre que as instalações de transporte ou distribuição não forem superiores a 1 Kv, e desde que cumpram os requisitos nas alíneas do n.º 1 do art.º 20.º do Decreto 41/04. De igual modo, estão dispensadas de obterem licença de estabelecimento e de exploração as entidades que exercem atividades no sector elétrico sempre que as mesmas não interfiram com estradas nacionais fora dos aglomerados populacionais, caminhos de ferro ou rios navegáveis ou com domínios de outros departamentos oficiais. (art.º 21.º n.º 1 do Decreto 41/04).

Feita esta abordagem podemos identificar que fora do SEP intervêm os Auto-produtores que geram energia elétrica para o consumo próprio; e os produtores de energia elétrica através de instalações não ligadas ao sistema público, que visam a satisfação das necessidades das pessoas físicas e coletivas; e os consumidores de energia elétrica através de instalações não ligados ao sistema público regido por contratos particulares (artigo 48.º da Lei n.º 14-A/96, artigo 1.º n.º2 do regulamento de produção e artigo 96.º do regulamento de fornecimento).

4.1.2. O Sistema Elétrico Público (SEP)

Segundo a Lei 14-A/96, o transporte e a distribuição de energia elétrica, são caracterizados como serviços públicos, sendo a produção, quando destinada total ou parcialmente ao

abastecimento público, considerada de interesse geral, como serviço de utilidade pública, nos termos do n.º 3 do art.º 3.º da Lei 14-A/96. O sistema elétrico público era constituído pela Rede Nacional de Transporte (RNT) e pelo conjunto de instalações de produção e rede de transporte e distribuição a ela vinculadas. Por instalações vinculadas entende-se as estabelecidas mediante concessão e as que, estabelecidas por licenças, visem o abastecimento em regime de serviço público (n.ºs 2 e 3 do art.º 9.º da Lei 14-A/96), devendo assegurar a satisfação das necessidades nacionais elétricas, nos termos do n.º 1 do art.º 9.º da mesma lei. De referir ainda que, dentro da constituição do SEP, o n.º 4 do art.º 9.º da Lei referida estabelece que a Rede Nacional de Transporte é explorada em regime de concessão de serviço público (sendo que a mesma deve ser outorgada a uma entidade em que o Estado detenha participação maioritária ou direito de voto, à luz do n.º 5 do art.º 9.º da Lei 14-A/96), na qual também está integrada a rede de interligação e o despacho nacional.

À RNT é concedida poderes de coordenação das atividades desenvolvidas pelos agentes titulares das instalações das instalações e redes vinculadas do SEP, bem como poder de suspensão temporária das instalações ou a imposição da obrigatoriedade de aumento da produção em função das necessidades de consumo e das cláusulas contratuais respetivas (art.º 10.º n.ºs 1 e 2 da Lei 14-A/96).

4.1.2.1. Da Produção de Energia Elétrica no SEP (Decreto 47/01)

Quanto à atividade de produção no SEP, o Decreto n.º 47/01 de 20 de Julho, traça as regras que as entidades que obtêm a concessão ou licença estão obrigadas a cumprir. De igual modo estão vinculados a este regulamento e à obtenção de concessão ou licença os produtores em regime de Auto-produção e de produção privativo, sempre que forneçam ao SEP, total ou parcialmente, a energia produzida (artigo 1.º n.º 3 do Decreto 47/01).

Para se dar início ao exercício da atividade de produção, o Governo Angolano outorgava a concessão, mediante autorização do Conselho de Ministros, que aprova o contrato de concessão ou, no caso de a licença a ser atribuída pelo órgão do poder local, nos termos do n.º 1 do artigo 2 do Decreto 47/01, podendo as entidades autorizadas para o exercício da

atividade de produção utilizar qualquer fonte de energia, conquanto cumpram com as regras de segurança, proteção ambiental e legislações aplicáveis (artigo 3.º do Decreto 47/01).

É importante dizer que deve ser estabelecido um Plano Diretor de Expansão do Sistema Público (PDESP), na qual as funções deste plano eram atribuídas à Empresa Nacional de Eletricidade, (ENE-E.P.), que era a entidade responsável até à outorga da concessão à RNT (que na altura não estava ainda em funções), o que a torna a entidade gestora do SEP (artigo 5.º e artigo 60.º do Decreto 47/01). Neste PDESP são definidas as necessidades de produção. Tal ia ditar a entrada ou integração de novos centros electroprodutores no SEP, a qual tem de estar em conformidade com o Plano Energético Nacional e será submetida à homologação pelo órgão de tutela. A este mesmo órgão de tutela compete a decisão sobre a construção de novos centros electroprodutores, no âmbito do SEP, após consulta à entidade reguladora e à entidade gestora do SEP (artigo 5.º n.ºs 1 e 2 do Decreto 47/01)

A concessão tem por objeto a exploração, em regime de serviço público, dos centros electroprodutores (artigo 9.º do Decreto 47/01). Estes centros electroprodutores antes do processo de atribuição da concessão carecem de uma autorização preliminar de afetação do sítio para a construção de um centro electroprodutor, em que deve estar clara a identificação exata da localização do sítio e as suas características principais (artigo 6.º n.º 1 e 2). Após a emissão da autorização preliminar, o órgão de tutela procede ao lançamento do concurso para a seleção da entidade a quem irá ser atribuída a concessão, tendo por base o caderno de encargos, elaborado pelo mesmo órgão, que incluirá os termos de referência do projeto e os objetivos do empreendimento. O caderno de encargos deve ser submetido ao parecer da Entidade Reguladora, que tem 60 dias para se pronunciar após a data da receção do mesmo, e no prazo de 90 dias o órgão de tutela lançará o concurso, após do parecer da Entidade Reguladora, sendo da sua responsabilidade a seleção da entidade concessionária. Durante o processo de concurso o órgão de tutela poderá discutir e analisar com os candidatos seleccionados variantes ao caderno de encargo e desencadeará as negociações do contrato de concessão com a entidade seleccionada. O contrato de concessão e os principais elementos componentes do concurso serão enviados ao Conselho de Ministros para homologação (artigo 10.º do Decreto 47/01).

A duração da concessão é estabelecida de acordo com a natureza do centro electroprodutor, não podendo ultrapassar 50 anos, coincidindo com o prazo da concessão de utilização do domínio hídrico, se este for o caso, nos termos da Lei 14-A/96 no seu artigo 19 e no artigo 11.º do Decreto 47/01. A concessão pode ser renovada através da renegociação com a concessionária, a pedido desta, desde que o interesse público o justifique (n.º 2 do artigo 19 da Lei 14-A/96). A concessão extingue-se nos termos do artigo 20.º n.º 1 do Decreto 47/01, por caducidade, rescisão e resgate, sendo que a extinção da concessão acarreta a transmissão para o Estado do centro electroprodutor e dos bens a ela afetos, devendo as instalações desmontáveis ser removidas pela concessionária, se tal for entendido pelo concedente, no prazo por este fixado. Salvo em caso de rescisão, a reversão dos bens para o Estado pode determinar o pagamento de uma indemnização à concessionária, cujos critérios de cálculo são fixados no contrato de concessão ao abrigo da legislação aplicável (artigo 20.º da Lei 14-A/96 e artigo 20.º n.º 2 do Decreto 47/01).

A atribuição de licenças para o exercício da atividade de produção de energia é feita a entidades que asseguram o abastecimento às localidades isoladas, cujas necessidades de potência não sejam superiores a 1MW, bem como para os casos previstos no n.º 3 do artigo 1.º do Decreto 47/01 (artigo 27.º do Decreto 47/01). Cabe ao órgão do poder local a atribuição das licenças de produção de energia elétrica, na sua área de jurisdição, nos termos do artigo 28.º do Decreto 47/01, sendo que a sua duração é estabelecida de acordo com a sua natureza e especificado, com o prazo máximo de 30 anos (artigo 33.º da Lei 14-A e artigo 29.º do Decreto 47/01). As licenças podem extinguir-se por caducidade, revogação, resgate, declaração de falência ou insolvência da entidade licenciada; por razões de força maior e extinção da concessão ou licença de utilização do domínio hídrico (artigo 39.º da Lei 14-A/96 e artigo 39.º do Decreto 47/01)

De dizer ainda que estão salvaguardados todos os direitos e deveres inerentes concessão e licenças de produção na lei e nos demais regulamentos.

4.1.2.2. Da Distribuição de Energia Elétrica no SEP (Decreto 45/01)

A distribuição de energia elétrica é caracterizada como sendo um serviço público e é regulada pelo Decreto 45/01, Regulamento de Distribuição de Energia Elétrica, que tem como objeto o estabelecimento do regime jurídico do exercício da atividade de distribuição de energia no âmbito do SEP. A distribuição de energia é efetuada em regime de concessão ou licença, podendo classificar-se em distribuição em Alta Tensão, em Média Tensão e em Baixa Tensão (artigos 1.º e 2.º do Decreto 45/01). O seu exercício fica sujeito a outorga de uma concessão pelo Conselho de Ministro ou de uma licença pelo órgão de poder local competente (artigo 4.º do Decreto 45/01).

Esta atividade dentro do SEP é realizada segundo a uniformidade tarifária para cada concessão ou licença, exceto se o órgão de tutela aprovar fatores de diferenciação, tendo em consideração as diversas características geográficas e físicas do sistema de distribuição de energia elétrica; e também tendo em conta o equilíbrio financeiro das entidades concessionárias ou licenciadas.

A distribuição em Alta Tensão e Media Tensão é atribuída em regime de concessão, podendo ser concedida licença de distribuição em média tensão em sistemas isolados ou quando, por razões técnicas ou por outros critérios tidos como relevantes pela tutela, não se justifique a atribuição mediante concessão, devendo ser obtido parecer prévio da Entidade Reguladora, nos termos do n.º 1 do artigo 5.º do Decreto 45/01.

Já a distribuição em Baixa tensão é atribuída em regime de concessão sempre que se verifique uma das seguintes condições (conforme o n.º 2 do artigo 5.º do Decreto 45/01):

- a) Cidades e outras localidades cujo número de habitantes seja superior a 50.000;
- b) Distribuição cuja potência de ponta máxima solicitada seja igual ou superior a 4MW.

Estas são as condições que levam à obrigatoriedade de atribuição de concessão na distribuição de energia em baixa tensão, sendo que nas situações não abrangidas nas alíneas acima referidas serão concedidas licenças.

As regras gerais sobre as concessões e licenças que foram apresentadas acima no âmbito da atividade de produção aplicam-se às atividades de distribuição e transporte, quanto à sua atribuição, duração e forma de extinção (artigos 17.º à 40.º da Lei 14-A/96, Lei geral de Eletricidade).

Dentro do SEP, as distribuidoras de média e baixa tensão são obrigadas a adquirir a energia à concessionária de Alta e Média tensão. Sendo que as distribuidoras também têm a obrigação de, dentro da sua área de atuação, fornecer energia elétrica aos clientes que lhes requisitarem e preencherem os requisitos legais para o efeito. Este fornecimento aos clientes do SEP deve obedecer a padrões de qualidade de serviços estabelecidos no regulamento de fornecimento de energia elétrica, bem como às condições estabelecidas nos contratos de concessão e nas licenças. O fornecimento de energia só pode ser suspenso em caso de força maior, por razões de interesse público, de serviço ou segurança, ou por facto imputável ao cliente (artigos 7.º a 9 do Decreto 45/01).

4.1.2.3. Do Fornecimento de Energia Elétrica no SEP (Decreto 27/01)

O regulamento de fornecimento vem estabelecer a o regime que fica sujeito o fornecimento de energia elétrica em Muito Alta, Alta, Média e Baixa tensão às instalações elétricas. Ficando o fornecedor obrigado a vender energia elétrica a quem o requisitar, o mesmo deve proporcionar um tratamento igual aos clientes que apresentem características idênticas, designadamente no que respeita às condições de ligação e às tarifas aplicáveis. Este deve também observar, para além do princípio da igualdade, o princípio da permanência e continuidade do fornecimento, sendo o mesmo permanente e contínuo, salvo em caso fortuito ou de força maior ou acordo do cliente (artigo 1.º, 3.º, 4.º e 8.º do Decreto 27/01).

A requisição do fornecimento de energia elétrica é feita através de pedido de ligação devidamente preenchido. O fornecedor deve, no prazo de 15 dias, prestar ao requisitante informação sobre as condições e a data da provável ligação, nos termos do artigo 13.º do Decreto 27/01.

Existem determinados encargos de ligação à rede e de início de fornecimento sendo que o requisitante do fornecimento de energia elétrica em muito alta, alta, média e baixa tensão ficam obrigados ao pagamento dos devidos encargos (artigos 24.º e 26.º do Decreto 27/01).

De dizer ainda que nenhum cliente poderá utilizar a sua instalação para fornecer energia elétrica a terceiros, sendo que a violação desta obrigação confere ao fornecedor o direito de interromper o fornecimento de energia elétrica, nos termos do artigo 37.º do Decreto 27/01.

4.1.2.4. Do Transporte de Energia Elétrica no SEP

Quanto ao transporte ainda não foi aprovado um regulamento específico, sendo regulada pelas normas gerais da Lei 14-A/96, Lei Geral de Eletricidade, na qual o mesmo também é considerado um serviço público, devendo ser exercido mediante concessão, a cujo regime já fizemos menção.

Mas próximo do regulamento foi o Projeto apresentado na altura pelo Instituto regulador do sector elétrico, que é o Projeto do regulamento do transporte de energia elétrica de 14 de julho de 2008 (versão 1), que viria a estabelecer o regime jurídico do exercício da atividade de transporte de energia elétrica no âmbito do SEP. Não vamos abordar este projeto porque mais adiante faremos menção ao quadro de alterações ao regime do sector elétrico, em que consta o novo projeto, que está em discussão, referente ao Regulamento das atividades de Produção, Transporte, Distribuição e Comercialização de energia elétrica, na versão de 12 de Novembro de 2017.

De realçar que estes diplomas foram aprovados num momento muito crítico do sector elétrico nacional, sendo que houve a necessidade de aprovação do Decreto 43/01 que definia a extinção ou adaptação de licenças e concessões de produção, transporte e distribuição de

eletricidade, com o argumento de que a falta de estabilidade política e económica do país impedia o cumprimento cabal da disposição legal contida na Lei Geral de Eletricidade. Foi assim que foram formalmente extintas todas as concessões de produção, transporte e distribuição de eletricidade existentes à data de 31 de Maio de 2000.

4.1.3. Instituto Regulador do Sector Elétrico (IRSE)

A Lei 14-A/96, já previa no seu artigo 15.º a criação de entidade pública, dotada de personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira, com o fim de exercer a atividade reguladora da Produção, Transporte, Distribuição e Utilização de energia elétrica. São-lhe atribuídas as competências de controlo do cumprimento das leis e regulamentos, a elaboração de estudos e projetos dos princípios do relacionamento entre os diferentes agentes, bem como as normas e regulamentos dessa atividade e a fiscalização em geral. Tendo ainda funções ligadas à arbitragem nacional.

Passados seis anos, foi então criado o IRSE e aprovado o seu Estatuto pelo Decreto 4/02, dando corpo os princípios gerais que foram estabelecidos na Lei 14-A/96, o que não detalharemos aqui, uma vez que também será abordado no quadro das alterações verificadas após a aprovação da Constituição em 2010.

4.2. PRINCIPAIS ALTERAÇÕES AO SECTOR ELÉTRICO EM ANGOLA APÓS A ENTRADA EM VIGOR DA CONSTITUIÇÃO ANGOLANA

4.2.1. Situação Crítica Em Que Se Encontrava Sector Elétrico

A situação de crise em que o sector estava à data de 2008, levou à definição destas políticas e estratégias, sendo que os principais problemas que o sector se depara são:

- Capacidade de produção e transporte de energia muito reduzida (apenas 30 % tinham acesso a energia elétrica);

- Ineficiência operacional do sistema e/ou das infraestruturas existentes na ordem de 40%;
- Reduzida qualidade de serviço, com cortes frequentes e prolongados no fornecimento de energia;
- Desequilíbrio económico-financeiro das empresas que operam no sector elétrico (com elevados custos de produção e subsidiação da tarifa, cem como elevado défice orçamental das empresas públicas).
- Ineficiência de valências, com carências importantes das empresas em capacidades-chave (técnicas e de gestão).

4.2.2. A Política e a Estratégia de Segurança Energética Nacional

Foi com a aprovação do Decreto Presidencial n.º 256/11 de 29 de Setembro que se lançaram as bases para revisão do anterior paradigma do sector energético nacional. A transformação do mesmo assume-se como uma das prioridades do desenvolvimento económico e social sustentável do País. Sendo assim, foi concebida a Política e Estratégia de Segurança Energética Nacional (PESEN) onde estão definidas as principais orientações estratégicas para o sector, em particular para o subsector elétrico e para o subsector petrolífero e do gás natural (apenas o subsector elétrico nos interessa neste trabalho). Foi ainda redefinido o enquadramento institucional do sector, com base no reforço das funções de regulação, na clarificação de responsabilidade e capacitação dos recursos. Dentro deste panorama atribuiu-se à Comissão do Conselho de Ministros para o sector produtivo a coordenação dos subsectores no âmbito da PESEN, intervindo na avaliação do nível de segurança energética a curto, médio e longo prazo, a monitorização e coordenação ao mais alto nível de todas as atividades em curso, assim como o planeamento estratégico intersectorial, e o apoio na definição do plano estratégico integrado para o subsector da energia elétrica.

Com base neste instrumento e através das alterações profundas a serem implementadas espera-se que a matriz energética Angolana para o subsector elétrico aumente dos 3% para os 10-15% até 2025. Angola confere uma posição privilegiada através dos recursos naturais que possui o que lhe permite a convergência de três objetivos principais da política

energética, tipicamente conflitantes: segurança e autonomia energética; eficiência em custos; sustentabilidade ambiental.

No sentido de responder de forma efetiva aos desafios importantes que o sector energético enfrenta, a Comissão Interministerial para a segurança energética, estabeleceu quatro princípios orientadores da estratégia e política energética:

- Estabelecer a energia como alavanca de desenvolvimento económico, garantindo uma oferta de qualidade e com custos controlados como fonte de competitividade do tecido empresarial;
- Promover o abastecimento universal de energia, desenvolvendo as infraestruturas necessárias e fornecendo energias a preços acessíveis para a generalidade da população;
- Incentivar a eficiência do funcionamento do sector energético, regulamentando para promover a qualidade do serviço e garantindo o equilíbrio financeiro dos agentes do sistema;
- Promover o desenvolvimento equilibrado da sociedade e economia angolana, desenvolvendo opções que visem diminuir as assimetrias sociais e geográficas e constituindo um mix energético diversificado que privilegie as energias endógenas, a segurança energética e a sustentabilidade ambiental.

De forma mais concisa e de maior interesse para a nossa tese podemos apontar aqui o que o Decreto n.º 256/11 de 29 de Setembro chamou de alavancas de transformação do subsector elétrico, que está na base a alteração do modelo regulatório e institucional, sendo que desde modo foi traçado o seguinte:

- O modelo de participação do sector público e privado do sector deverá promover a entrada de mais capital privado e know-how de construção e operação do subsector,

sendo que a celebração de Parcerias Público Privadas poderá ser considerada em casos específicos, e após a ponderação de risco e eventuais impedimentos recorrentes desta solução (em particular na produção e no transporte), e igualmente deverá promover-se a reestruturação das empresas públicas, assegurando um reforço de valência e eficiência, permitindo estas empresas tenham maior foco apenas numa única cadeia de atividade do subsector.

- Na produção, os novos investimentos deverão ser abertos ao capital privado, complementando os potenciais investimentos públicos, uma vez que esta é a área da cadeia de valores com maiores lacunas em capital financeiro e humano, e que tradicionalmente atrai mais operadores privados. O operador público incumbente deverá concentrar toda a infraestrutura de produção existente e também deter um papel determinante em novos investimentos públicos em moldes a definir de forma mais detalhada num momento futuro. Nos investimentos de produção a partir do gás natural é advogado um modelo de parceria entre a SONANGOL, E.P., e a ENE, o qual é considerado desejável dado ao acesso privilegiado da primeira empresa a recursos de gás natural e o seu know-how operacional no sector;
- No Transporte, deverá atuar um operador público único, focado no desenvolvimento da infraestrutura de base e que garanta uma visão integrado do sistema. O operador deverá ainda coincidir com o operador do mercado e comprador único para os geradores privados.
- Na distribuição e comercialização, propõe-se a centralização de todos os ativos de distribuição existentes – ou pelo menos a sua grande maioria – numa entidade pública única, possibilitando desta forma maior sinergia operacional, potenciação do escasso talento existente, homogeneização de processo, aprovisionamentos e tecnologias. Poder-se-á também equacionar, se se achar necessário à luz da Lei Geral da Eletricidade, o estabelecimento de concessões.

O modelo proposto é ainda compatível com a possível criação futura de uma holding nacional que agrupe as empresas públicas de produção, transporte e distribuição, em função da aspiração estratégica que se tenha para o subsector elétrico. De um ponto de vista estratégico, esta opção permite o desenvolvimento de um grupo de relevo a nível nacional e potencialmente a nível internacional, resultando também num reforço da capacidade para atrair talentos, de desenvolver capacidades e de captar recursos nos mercados financeiros, este modelo cooperativo poderia ser flexível, podendo a prazo permitir a separação da empresa de transporte da holding, dada a importância crítica em termos de negócio em termos de serviços públicos. Este modelo acima descrito é um elemento fundamental da nova Estratégia Energética Nacional. A implementação dessa nova estrutura empresarial por si só não é, contudo, suficiente para dar resposta aos desafios enfrentados, sendo também indispensável garantir a eficácia dos novos veículos empresariais. A eficácia das novas (ou reformuladas) empresas públicas do sector elétrico depende em parte da resolução dos problemas estruturais do sector, designadamente no que diz respeito a *gap* tarifário e à insuficiência de valências técnicas, mas também de garantir o saneamento dos balanços destas empresas e a sua adequada capitalização. Apenas nestas condições estas empresas terão capacidade de, gradualmente, acederem ao crédito bancário e, desta forma, reduzirem a sua dependência acionista estatal. Esse saneamento financeiro é também essencial para permitir as práticas de gestão empresarial preconizadas.

O enquadramento regulatório deverá ser revisto para permitir a coexistência de investimentos públicos com a atração de investimentos privados na construção de nova capacidade de produção (e eventualmente de transporte). Adicionalmente, a estrutura tarifária a clientes finais deverá ser única em todo país, com um objetivo de convergência das tarifas para os reais custos do sistema, permitindo, a prazo, a sustentabilidade financeira das empresas públicas no sector.

4.2.2.1 Sustentabilidade Ambiental

O conjunto de recomendações estratégicas foi delineado para permitir o aproveitamento dos recursos endógenos da economia Angolana, assegurando a convergência entre os princípios

de garantia de segurança energética, utilização das tecnologias mais eficientes e promoção de desenvolvimento económico e ambiental sustentável. Foram assim propostas as seguintes recomendações:

- Redução do consumo de biomassa através da massificação do GPL;
- Racionalização do consumo através do alinhamento das tarifas e preços com os custos de produção;
- Definição de um mix de produção de energia elétrica com uma reduzida pegada de CO₂;
- Aproveitamento complementar de tecnologias renováveis.

4.2.2.2. Modelo Institucional Recomendado Para o Sector Energético Angolano

Para dar resposta aos desafios de desenvolvimento de capacidades e infraestruturas, bem como alcançar as alterações perspectivadas para o melhor funcionamento do sector energético ao longo da cadeia de valor (como por exemplo, a maior participação de privados) segundo o Decreto n.º 256/11 de 29 de Setembro, torna-se importante rever o modelo institucional do sector, particularmente em dois níveis:

Um primeiro, de robustecimento de funções de regulação, com clarificação de funções e desenvolvimento de competências;

Um segundo, de reforço de supervisão sobre planos de desenvolvimento do sector e da coordenação entre estratégias dos subsectores, que poderá passar pela criação de um órgão a nível interministerial.

Quanto ao robustecimento das funções de tutela de regulação, a recomendação é clarificar as funções regulatórias, definir as fronteiras de responsabilidade e atuação e reforçar as valências técnicas dos dois subsectores.

No subsector elétrico recomenda-se o reforço das competências da entidade reguladora (IRSE), clarificando as fronteiras de responsabilidades com o Ministério da Energia e Águas e com os operadores do mercado (em particular com o operador do sistema e comprador único, a assegurar pela entidade responsável pelo transporte), sendo que:

A definição da estratégia elétrica e a planificação do sistema deverão ficar a cargo da Comissão do sector produtivo, em estreita articulação com o Ministério da Energia e Águas. As empresas do subsector deverão realizar o planeamento dos investimentos, para posterior coordenação e validação da Comissão e o Ministério de Energia e Águas;

A responsabilidade de licenciamento da operação dos equipamentos (de produção, rede de transporte e distribuição) e pelo licenciamento e a fiscalização das obras de construção de novos ativos de produção deverá ser do Ministério da Energia e Águas;

A abertura de concursos para construção e/ou operação de novos ativos deverá ser da exclusiva responsabilidade do Ministério da Energia e Águas, exceto na construção de ativos de produção, em que o Ministério e o operador do sistema (que funcionará como comprador único da energia gerada) deverão atuar em conjunto;

A proposta de definição de tarifas e de preços será da responsabilidade do IRSE (que deverá consultar o operador do sistema sobre as tarifas da geração), sendo esta posteriormente validada pelo Ministério das finanças e pelo Gabinete de Preços e Concorrência do Ministério da Economia. O IRSE deverá ficar responsável pela supervisão da aplicação das tarifas e dos preços definidos;

A revisão de contratos de geração bilaterais entre operadores e grandes consumidores, e o estabelecimento e o controlo de níveis de serviços dos distribuidores ao cliente final serão também da responsabilidade do IRSE;

A definição das normas de funcionamento e dos standards de qualidade (e respetivo controlo de cumprimento) serão da responsabilidade do IRSE (no transporte e distribuição) e do comprador único na produção.

4.2.3. O Programa De Transformação Do Sector Elétrico

Dentro deste programa de transformação do sector elétrico parece-nos ser de relevo o novo Modelo que foi definido, a que é chamado Modelo de Mercado. Para este novo modelo de mercado foi estabelecido que se devia implementar o novo marco regulatório; reforçar o Transportador na sua função de Comprador Único e Operador do Mercado; acompanhar o IRSEA no desenvolvimento das suas atividades de regulação e suas capacidades; desenhar as novas organizações orientadas à eficiência; desenhar o modelo operativo e funções das empresas; alocação do pessoal nas novas empresas; separação de atividades (separação societária e de contas); implementação dos modelos de imputação de custos (transparência).

Foram deste modo considerados pelo executivo angolano os seguintes princípios: reforço do papel do regulador (IRSEA); empresa de transporte independente; estabelecimento do Comprador Único; processos concorrenciais em igualdade para produção pública e privada; contratos de aquisição de energia para o longo prazo (CAE); interligação internacional como fator de concorrencial adicional. Sendo assim o mesmo traçou a linha de trabalho que teria base nos modelos de compra e venda de energia, na gestão de receitas, no modelo de custos e tarifas e na capacitação do IRSEA e do Comprador Único com a finalidade de se atingir os seguintes resultados: abertura do mercado no âmbito da produção; atracção do investimento privado; maior transparência na competitividade das empresas.

Este modelo vai funcionar segundo este desenho do modelo de mercado, com o operador do mercado (comprador único) a comprar toda a energia produzida no sistema e vendê-la aos Distribuidores. Aos distribuidores que também exercerem a função de comercialização caberá a venda da energia ao consumidor final. De realçar também que apenas os distribuidores de energia elétrica recebem uma compensação (subsídios), sendo que o Comprador Único e os Produtores são pagos com bases nos seus custos. As tarifas de vendas

de energia têm um subsídio para não transferir os altos custos do sistema aos clientes. O IRSEA faz um controlo dos fluxos de energia (leitura) e dos fluxos económicos (receitas-custos).

113

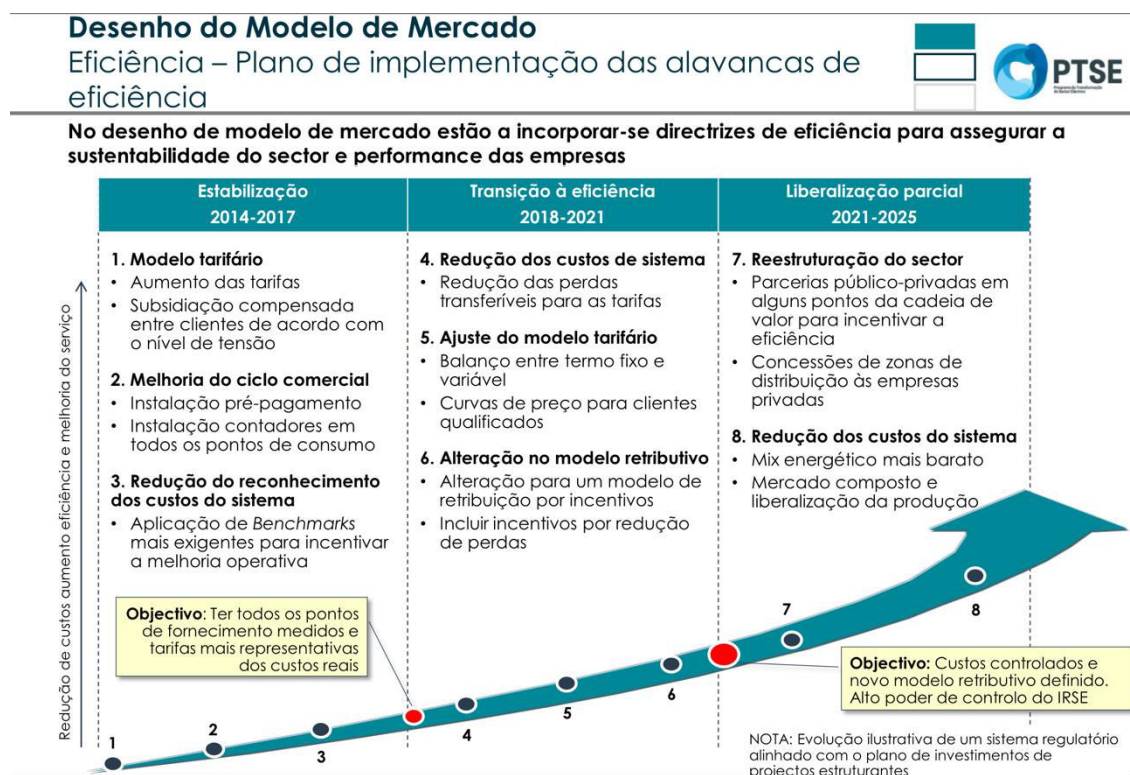


Figura 2 Desenho do Modelo de Mercado

4.2.4. A Extinção E A Criação De Novas Empresas Públicas No Sector Elétrico

No dia 20 de Novembro de 2014 foi publicado o Decreto Presidencial n.º 305/14, que aprovou o processo de extinção das empresas públicas ENE – Empresa Nacional de Eletricidade e Edel – Empresa de Distribuição de Eletricidade e criou novas empresas públicas para o sector elétrico: a Rede Nacional de Transporte de Eletricidade, E.P., abreviadamente RNT -E.P., a Empresa Pública de Produção de Eletricidade, E.P., (PRODEL. E.P.), e a Empresa Nacional de Distribuição de Eletricidade, E.P. (ENDE – E.P.), e aprova os seus respetivos Estatutos Orgânicos. Estavam assim criadas as condições para a separação

¹¹³ Apresentação do Programa de transformação do setor elétrico na Conferência de 30 e 31 de Maio de 2013, em Luanda.

de contas e a separação jurídica das atividades do sector elétrico (Produção, Transporte e Distribuição).

Na criação das empresas estiveram subjacentes os seguintes princípios:

- Quanto à produção de energia, o modelo de exploração dos ativos será orientado a tecnologias (hídricas, térmicas e renováveis); reforço da especialização das áreas de manutenção, reabilitação de ativos e engenharia de apoio, sendo que dentro do funcionamento do mercado a venda de energia será feita de modo grossista.
- Quanto ao transporte, o Comprador Único da energia gerada pelos produtores tem na base um modelo híbrido com funções de operação de mercado e sistema centralizadas e a exploração dos ativos de rede; bem como a criação de 8 áreas de exploração geográfica para operação e manutenção de rede.
- Quanto à distribuição dentro do funcionamento do mercado os distribuidores farão a compra de modo grossista. O seu modelo é híbrido, com preponderância da componente geográfica; criação de 5 regiões que agregam as 18 províncias de Angola; e a separação das atividades de rede da atividade comercial atendendo a critérios centralizados.

4.2.5. Da Lei Que Altera a Lei 14-A/16 De 31 De Maio - Lei Geral Da Eletricidade

Depois da separação da empresa que atuava verticalmente no sector elétrico, deu-se a aprovação da lei que altera a antiga lei geral da eletricidade, Lei n.º 27/15 de 14 de Dezembro, visando adequar as alterações sociais, económicas e os princípios consagrados na Constituição da República de Angola, redefinindo o quadro institucional do sector, reforçando as funções de regulação, na clarificação de responsabilidades, na captação de recursos e no reforço das valências dos operadores.

De referir ainda que esta lei veio alterar o sentido e o alcance de alguns preceitos da antiga lei. Procuraremos fazer menção daquelas alterações que mais se enquadram nos limites pretendidos para a nossa análise. Desde modo, foram realizadas as seguintes alterações:

- O estabelecimento de princípios gerais do regime jurídico do exercício de uma nova atividade, a que se denominou por Comercialização e é caracterizada como serviço público (art.º 1.º e art.º 3.º n.º 3 ambos da Lei 27/15);
- O exercício das atividades de produção, distribuição e transporte de energia elétrica processa-se em regime de concessão de serviço público, quando destinada total ou parcialmente ao abastecimento público; já o exercício das atividades de distribuição e comercialização de energia elétrica em sistemas elétricos isolados processa-se em regime de licença; as atividades de comercialização processam-se em regime de licença, sendo que todas estas atividades estão sujeitas a regulação (art.º 3.º n.ºs 6, 7 e 8 e art.º 9.º n.ºs 5, 7, 10 e 11 todos da Lei 27/15);
- Do dever das entidades fornecedoras de energia elétrica de realização de inquéritos públicos anualmente relativos a qualidade e formas de fornecimento a um universo de consumidores, à uma mera possibilidade de o realizarem (n.º 2 do art.º 5.º da lei 27/15);
- Melhor clarificação quanto a constituição do sistema elétrico público, sendo que são consideradas entidades vinculadas as titulares de concessão e as estabelecidas através de licenças, que visem o abastecimento em regime de serviço público (art.º 9.º da Lei 27/15)
- Dever de celebração de um Contrato de Aquisição de Energia Elétrica (CAE) com a entidade responsável pela gestão global do SEP, sempre que as entidades que desenvolvam atividades de produção de energia elétrica em regime de auto produção ou produção independente e forneçam ao SEP. A atividade de produção é realizada em regime de concessão de serviço público ou em regime de livre concorrência quando destinada total ou parcialmente ao abastecimento público (art.º 9.º n.ºs 7 e 9 da lei 27/15);
- Prévia validação ao acesso das redes de eletricidade pública (art.º 11.º da Lei 27/15);
- Um aumento substancial dos direitos dos consumidores, bem como uma maior capacidade de exigir e participar, com vista a defender melhor os seus interesses, temos como exemplo, os que mais chamam a atenção (art.º 12.º da lei 27/15):

“e) ter à disposição procedimentos transparentes e simples para o tratamento de reclamações com o fornecimento de energia elétrica, prevendo um sistema de compensação e recurso aos mecanismos extrajudicial de conflitos para que os litígios sejam resolvidos de modo justo e rápido”; “f) recorrer a uma entidade independente com vista à resolução de reclamações relacionadas com o fornecimento de energia elétrica”; “g) Mudar de comercializador de energia elétrica, sem realizar qualquer pagamento ou suportar qualquer custo por tal mudança”; “h) Escolher o seu comercializador de energia elétrica, podendo adquirir a energia elétrica diretamente a produtores e comercializadores”; e um reforço considerável ao direito de ser informado.

- Quanto aos deveres dos consumidores não há grandes alterações apenas um reforço ao dever de contribuição para melhoria de eficiência energética e da utilização racional de energia (art.º 13.º al. f) da lei 27/15);
- Para além dos direitos e deveres que devem constar no contrato a celebrar entre os consumidores e o fornecedor de energia, devem também estar expressas no contrato uma série de informações respeitantes ao fornecedor e ao serviço a ser realizado (art.º 14.º da lei 27/15);
- Quanto às competências da entidade reguladora não houve grandes mudanças, apenas a limitação da elaboração, aprovação e alteração de normas, regulamentos e disposições complementares referidas no n.º 2 art.º 15.º da lei 27/15, às normas técnicas e regulamentos no âmbito do relacionamento da qualidade do serviço, das relações comerciais, do despacho e do acesso às redes e interligações; De referir também que foi criado um leque de atribuições desta entidade reguladora expresso no artigo 15-A da mesma lei, o que nos parece ser de alguma importância:
 1. *Proteger os direitos e interesses dos consumidores de energia elétrica, no âmbito da qualidade de fornecimento e a prática de preços adequados;*
 2. *Promover a eficiência, a competição entre os agentes e a transparência no sector elétrico;*

3. *Fomentar o desenvolvimento do sector eléctrico e a sustentabilidade financeira dos seus agentes, tendo em conta a manutenção do equilíbrio económico-financeiro do sistema;*
4. *Velar pelo cumprimento por parte dos agentes, das obrigações de serviço público e demais obrigações estabelecidas na lei e regulamentos, bem como nas bases das concessões e respetivos contratos e nas licenças;*
5. *Contribuir para progressiva melhoria das condições técnicas e ambientais das atividades reguladas, estimulando, nomeadamente, adoção de prática que promovam a eficiência energética e a existência de padrões adequados de qualidade de serviços e de defesa do meio ambiente.*

Estas são ao nosso entender algumas das principais alterações a lei 14-A/96, Lei geral da eletricidade, que melhor se enquadram na nossa pesquisa e que podem servir de base à análise crítica.

4.2.6. O Projeto Do Regulamento das Atividades de Produção, Transporte, Distribuição e Comercialização de Energia Elétrica

Continua em estudo o Projeto de Decreto Presidencial sobre o Regulamento das atividades de Produção, Transporte, Distribuição e Comercialização de Energia elétrica, a última versão que tivemos acesso data o dia 12 de Novembro de 2017, este diploma com a sua aprovação virá a complementar as alterações já efetuadas e a enquadrar os regulamentos das atividades do sector eléctrico à política e estratégia energética do país.

Este regulamento parece-nos mais esclarecedor em relação à nova Lei Geral da Eletricidade, apresentando o Sistema Elétrico nacional (SEN), como está organizado e quais são os seus intervenientes, e criando uma verdadeira divisão entre o sistema eléctrico público (SEP) e o Sistema eléctrico não vinculado (SENV), o que ao nosso entender deveria constar da Lei Geral da Eletricidade.

Faremos então menção das alterações que se pretendem com a aprovação deste regulamento e que são do interesse para o nosso trabalho:

No seu art.º 3.º apresenta a composição do SEN, na qual compreende o SEP e o SEVN, em que no SEP se inclui a produção vinculada, o transporte, a distribuição (incluindo o abastecimento público de sistemas elétricos isolados), a comercialização e a gestão do sistema e operação do mercado; e o SEVN inclui a produção independente, a autoprodução e o abastecimento privativo de sistemas elétricos isolados.

Dentro do SEN integram-se os seguintes intervenientes, segundo o seu art.º 4.º: os produtores de eletricidade, o operador de rede de transporte de eletricidade, os operadores de rede de distribuição de eletricidade, os comercializadores, a entidade gestora do SEP, os consumidores, e outros intervenientes que possam exercer as atividades previstas no artigo anterior.

A gestão global e o planeamento do sistema elétrico está a cargo da entidade concessionária da Rede Nacional de Transporte (art.º 8.º). A produção de energia é exercida em regime de concessão de serviço público e ou em regime de livre concorrência quando destinada total ou parcialmente ao abastecimento público (art.º 13.º). O transporte de eletricidade é realizado em exclusivo, mediante a atribuição de concessão, estando a RNT proibida de adquirir outra concessão, seja de produção, distribuição ou licença de distribuição ou comercialização em todo território nacional (art.º 40.º n.º 1 e 4). De sublinhar que neste modelo a RNT, para além de assumir a gestão global do sistema e traçar os planos energético em todo território nacional, exerce ainda a função de operador do mercado, em que o mesmo adquire toda a energia gerada pelos produtores vinculados e produtores independentes em função das condições de vendas estabelecidas nos contratos de aquisição de energia ou dos preços oferecidos no Mercado Nacional ou Regional, conforme aplicável (art.º 50.º e 51.º). A distribuição de energia elétrica é assegurada em regime de serviço público através da concessão ou de licença, quando respeitante a sistemas elétricos isolados, sendo efetuada em regime de exclusividade da área abrangida na concessão ou licença. A uniformidade tarifária da venda de energia aos comercializadores, o equilíbrio financeiro das entidades concessionárias ou licenciadas, separação das atividades para evitar a discriminação entre

comercializadores, são alguns dos princípios orientadores da atividade de distribuição de energia elétrica. De realçar que a concessão ou licença de distribuição de energia elétrica em sistemas isolados integra uma licença de comercialização de último recurso para a sua área geográfica de atuação. A energia que os distribuidores adquirem ao operador de mercado é vendida aos comercializadores ou aos clientes finais de último recurso, com base num sistema tarifário único a nível nacional, estabelecido no regulamento tarifário (art.º 76.º). É estabelecida também a separação da atividade de distribuição e comercialização na organização interna da atividade de Distribuição de modo a evitar a discriminação dos comercializadores (art.77.º). Fora das atividades acima expostas que já faziam parte do antigo regime, uma novidade no atual modelo é a integração da licença da atividade de comercialização de energia elétrica que, como já vimos, está associada a concessão de distribuição de energia elétrica, em que a licença estabelecerá a área geográfica de atuação e o tipo de cliente elegíveis, por escalões, tensão de ligação ou tipo de contagem (art.º 78.º). O comercializador de último recurso será aquele que estará sujeito à obrigação de serviço universal numa rede de distribuição (art.º 79.º). Os clientes por sua vez são livres de escolher o seu comercializador de energia elétrica, em que o mesmo aplica as tarifas de venda a estes clientes publicadas pela entidade reguladora, de acordo com o estabelecido no regulamento tarifário (art.º 80.º).

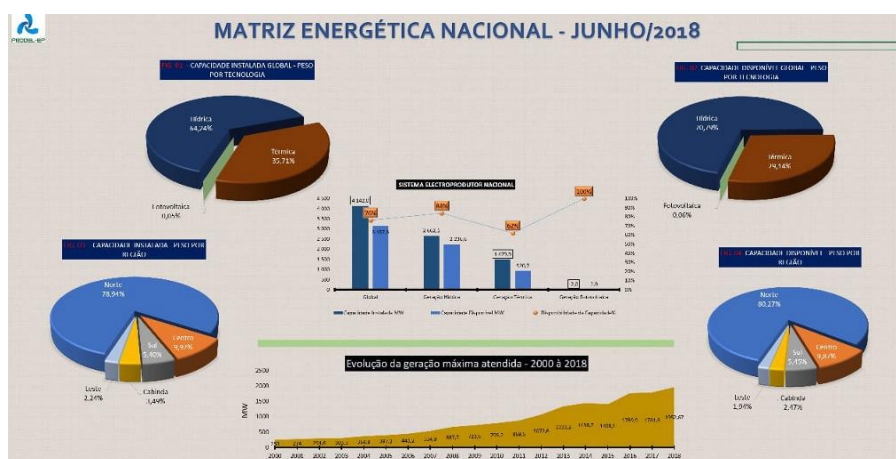
4.3. ANÁLISE CRÍTICA

Depois de abordarmos as questões teóricas sobre a regulação económica, e mais especificamente sobre o sector elétrico nos três primeiros capítulos, e referindo-nos neste último de forma descritiva sobre o atual regime do sector elétrico angolano e as suas principais alterações, impõe-se deste modo, fazer uma correlação entre os principais temas abordados e o regime elétrico angolano, analisando de forma crítica os principais aspetos da nossa pesquisa.

A primeira nota que fazemos em relação a todo o estudo realizado prende-se com a complexidade que é derivado do sector energético em si, resultantes das suas condicionantes como: o facto de dispor ou não de produtos energéticos no território nacional, e as

condicionantes derivadas da organização e funcionamento de mercado, ou seja fatores geológicos e económicos, o que está na origem da principal *questão energética*, segundo Suzana Tavares, em que podemos referir: “*garantir a segurança no abastecimento de produtos energéticos a nível mundial*”.¹¹⁴

Embora a condicionante geológica não represente para Angola um verdadeiro problema, uma vez que dispomos de recursos energéticos, o que nos permitiria assegurar o abastecimento de produtos energético a nível nacional e não só, se a condicionante económica estivesse devidamente suprida. É exatamente aqui, que se colocam os verdadeiros problemas do nosso sector energético, dentro da sua organização e funcionamento. Um dado curioso prende-se com o facto de que Angola, embora sendo, um exportador de recursos energético, ainda depende da importação dos derivados destes produtos, nomeadamente dos derivados do petróleo para acudir as suas necessidades energéticas, por fraca ou quase inexistência de fábricas para refinação destes produtos no nosso país. O que afeta consideravelmente nos custos de produção de energia elétrica nas centrais termoelétricas no nosso país que representam 35,71% da produção dentro da matriz nacional, o que se reflete nos preços aos consumidores finais. Esta situação torna inseguro e bastante deficiente a questão do abastecimento de energia elétrica no país, uma vez que as outras fontes de energias sobretudo as hídricas (64,74%), que hoje representam a maior fonte elétrica que abastece o país são imprevisíveis e estão sujeitas as variações climáticas.¹¹⁵



¹¹⁴ SILVA, Suzana Tavares, “Direito da energia”, Coimbra Editora, Coimbra, 2011, p. 14

¹¹⁵ Relatório da atividade de produção de energia referente ao mês de Junho de 2018, PRODEL, E.P., Luanda

Entendemos que esta situação motivou e vai continuar a motivar cada vez mais a uma aposta nas fontes de energias renováveis, o que ligado a fatores ambientais e até ao grande potencial que o país tem a nível de recursos energéticos, justifica-se a aposta na diversificação da sua matriz energética.

O sector elétrico Angolano ainda está sob processo de transformação como podemos observar durante a pesquisa, nas orientações dadas dentro do Decreto n.º 256/11 de 29 de Setembro, que definiu a política e a estratégia de segurança energética nacional. Uma política e estratégia importante, embora definida dentro de um quadro económico e social muito diferente do atual, em que o preço do petróleo estava muito alto. Com a queda do petróleo este processo de transformação verificou um abrandamento dos investimentos no sector. De referir que o sector energético por força da organização administrativa do País está dividido em dois subsectores, o subsector elétrico e o subsector petrolífero e gás natural, o que faz que os mesmos sejam tutelados por órgãos diferentes, por isso justifica-se dentro desta política e estratégia a criação de uma Comissão do sector produtivo, que será um elo de ligação de todas as partes integrantes dentro do sector energético de modo a traçar de forma coordenada os seus objetivos e responder aos desafios que se colocam dentro deste sector energético.

Todas as alterações que se verificaram no subsector elétrico foram pensadas e projetadas com vista a alterar o modelo de monopólio, assente numa única empresa que operava no subsector elétrico, para um modelo concorrencial, assente na liberalização da cadeia de produção, o que levou a se tomar medidas como a extinção da ENE, antiga empresa nacional de eletricidade, e por sua vez a criação de três novas empresas em cada uma das cadeias de atividade do subsector elétrico. Está é uma das medidas seguidas na maioria dos regimes que liberalizaram esta cadeia ao mercado, foi assim em Portugal, antes mesmo desta medida ser exigida a nível comunitário com vista à criação de um mercado comum de eletricidade. Medida importante embora insuficiente, sobretudo quando a mesma esteja limitada à separação jurídica e contabilística das empresas, sem haver verdadeiramente uma separação patrimonial das atividades concorrentes das atividades não concorrentes, facto que ainda persiste atualmente e que compreende-se por ser um primeiro momento destas transformações, em que está na base deste processo faseado em diferentes momentos, a que

se seguirá efetivamente com privatização de algumas empresas públicas do sector, exceto àquelas que por força da tecnologia, por ser inviável económica na sua duplicação, se manterão como monopólio natural.

Após a extinção e criação de novas empresas para o sector, sob orientação da política e estratégia do sector, foi aprovada a nova lei geral de eletricidade que alterou o sentido e o alcance de alguns preceitos e a sua adequação à nova realidade socioeconómica, segundo o preambulo da mesma.

Podemos dizer que esta lei não se enquadra efetivamente ao que se pretende neste processo de transformação do subsector elétrico, estabelecidas na política e estratégia do sector. Esta lei no fundo vem adequar-se ao contexto que se pretendia quando foi aprovada a antiga lei geral da eletricidade, criando dois sistemas, um público e outro sistema com base no mercado, mas não propriamente a sua liberalização. Por força do estado de crise do sector, impediu que estas medidas fossem tomadas e aperfeiçoadas. O que se verifica hoje é uma organização do sector elétrico, que combinando, embora paradoxalmente, no mesmo regime medidas de um modelo assente numa intervenção direta do Estado no sector elétrico, com preceitos que fazem parte de um modelo de mercado, neste caso livre e que exigiriam do Estado o afastamento como agente principal mesmo, limitando-se a sua regulação.

Permanece a falta de transparência e clareza na nova lei geral da eletricidade, que não conseguiu ainda de forma expressa apresentar como se constitui e se organiza o sistema elétrico nacional, e quais são ou podem ser seus intervenientes. Uma lei geral da eletricidade, que está restringida ao sistema público elétrico, o que causa muitas dificuldades para os outros agentes que pretendem atuar no sistema, o que não oferece muitos incentivos para se investir no mesmo. Se esta lei foi projetada para se adequar ao novo modelo que queremos alcançar daqui a mais alguns anos, então continuaremos a ter sérios problemas no sector elétrico, e não se alcançará os objetivos traçados. O mais provável que acontecerá será uma nova revisão desta nova lei geral da eletricidade, se na verdade se espera uma transformação efetiva e eficiente do modelo institucional sector elétrico.

A nova lei geral da eletricidade continua a manter o regime de concessão para produção de eletricidade de energia elétrica, o que não se enquadra na transformação do sector, ou seja, no exercício da atividade de produção de energia elétrica em regime de mercado se torna incompatível com a função da figura da concessão que pressupõe a natureza pública da atividade concessionada.

Mas a lei não fica por aqui, ao determinar o exercício da atividade em regime de concessão, mas vai mais além, estabelecendo que esta mesma atividade também exercida em regime de livre concorrência quando destinada total ou parcialmente ao abastecimento público, o que nos liga à antiga lei quando expressamente estabelecia que esta atividade podia se exercida em regime de concessão e em regime de licença, o que não se compreendia e que aparentemente a nova lei veio corrigir, pois já não é estabelecido tal incongruência. Mas se mantêm claramente essa tendência em se determinar para a mesma atividade duas formas diversas para exercê-la.

Nota-se que os centros electroprodutores em regime de livre concorrência não integrarão o SEP, prevendo-se que sempre que os agentes que atuam em regime de livre concorrência e forneçam energia para o SEP, devem celebrar um contrato de aquisição de energia (CAE), segundo a proposta do regulamento para as atividades de produção, transporte, distribuição e comercialização, acima referida. Deste modo, não se entende onde se enquadra e como funciona o exercício da atividade de produção em regime de livre concorrência, uma vez a lei não é clara e não há nada mais na lei e regulamentos a se referir quanto a este regime. Por outro lado, lei geral da eletricidade exclui essa possibilidade deste regime de mercado estar integrado fora do SEP, uma vez que estabelece que o exercício da atividade de produção de energia fora do âmbito do SEP está reservada apenas na auto-produção e na produção independente de energia elétrica, ou seja, a produção de energia elétrica destinada ao consumo próprio, distinguindo-se a produção independente da auto-produção pelo facto da primeira não se limitar ao consumo próprio e cujo o excedente poderá ser injetado no SEP. Com base na própria definição que a lei apresenta destas duas figuras que compreendem o sistema fora do âmbito do SEP concluímos que não pode estar dentro do mesmo o regime de

livre concorrência em que por regra será caracterizada pela livre compra e venda de energia elétrica.

Quanto ao enquadramento do regime de livre concorrência não poderemos ter respostas concretas quanto ao mesmo. Podemos ainda levantar a seguinte questão: será que o legislador pretendia a coexistência do regime da concessão de serviço público e do regime da livre concorrência, ou será que os dois regimes foram estabelecidos com a finalidade de apenas um existir em detrimento do outro, em função da melhor adequação à determinada realidade existente?

Com base no projeto do regulamento das atividades do subsector elétrico (por aprovar), o sentido atribuído à concessão no âmbito da produção de energia elétrica não é propriamente da concessão do exercício da atividade em si, o que daria o direito exclusivo para o exercício desta atividade ao concessionário atribuído tal concessão, mas o objeto da concessão de produção é a da construção e exploração, em regime de serviço público, dos centros electroprodutores no âmbito do SEP, sendo que a cada centro electroprodutor corresponde apenas um contrato de concessão de produção de eletricidade. O que nos parece ser a intenção do legislador é manter a coexistência destes dois regimes, o que ainda assim tal regulamento não é tão claro ao que se pretende, mas cria ainda maiores dúvidas, sendo que o relacionamento comercial que é previsto para a cadeia de produção se desenvolve entre os concessionários e os produtores independentes com o operador do mercado que compra toda energia produzida pelos produtores, exceto aquela que o produtor independente, produz para consumo próprio.

Outra nota que merece referência ainda dentro da nova lei geral de eletricidade prende-se com o estabelecimento da comercialização como uma das atividades do sector elétrico, mostrando exatamente o interesse de se estabelecer um mercado nacional de eletricidade. Diferentemente da produção de energia elétrica, esta atividade é exercida mediante o regime de licença, permitindo que esta atividade seja exercida em regime de mercado. O regime jurídico que está a ser preparado para esta nova figura, conforme o projeto de regulamento das atividades elétrico acima referido, não nos deixa com dúvidas de que é pretensão do legislador o estabelecimento do modelo concorrencial e é aqui onde mais se afirma este intento, sendo que se este projeto for aprovado os clientes finais serão livres de escolher o

seu comercializador de energia elétrica entre todas as entidades licenciadas para a sua localização e tipologia de cliente. Medida que nos parece razoável e em conformidade com o objetivo da política e estratégia do sector de energia. O mesmo não podemos dizer com um outro princípio geral que este mesmo projeto de regulamento estabelece quando condiciona os comercializadores ao dever de aplicar as tarifas de venda de eletricidade a clientes finais publicadas pela entidade reguladora, de acordo com o regulamento tarifário. Sem dúvidas esta medida torna esta atividade regulada, o que torna quase sem utilidade a figura do comercializador de último este recurso, este sim sujeito a obrigação de serviço universal de fornecimento de energia elétrica sobre tudo a clientes mais vulneráveis, e aqui sim se justifica o dever de obedecer a uma tarifa regulada estabelecida pela entidade reguladora.

Quanto à atividade de transporte e de distribuição de energia elétrica pouco se nos oferece por dizer, uma vez que são monopólios natural e tanto a nova lei geral de eletricidade e a proposta de regulamento para estas atividades, procura salvaguardar os bens e investimento que decorrerem de indústrias de rede, pela sua importância para o desenvolvimento nacional, e estabelecendo o devido acesso aos mesmos permitindo que os demais intervenientes consigam sem constrangimentos exercer as suas atividades, mediante o pagamento de uma renda aos detentores destas infraestruturas, permitindo a compensação dos investimentos avultados resultantes dos investimentos nestas cadeias. Um dado importante é a proibição que se coloca à concessionária da rede de transporte, RNT, em acumular outras concessões relacionadas com as atividades de produção e distribuição, sendo que colocaria em causa o relacionamento comercial que se estabelece entre os mesmos, podendo esta entidade que também é gestor da rede e operador do mercado agir de forma discriminatória em relação aos demais intervenientes do sistema elétrico.

Dentro deste processo todo de transformação do sector elétrico e como também foi referido ao longo do trabalho, um dos elementos chave para o sucesso da transformação do mesmo com vista a abertura do mercado é que seja criada uma entidade reguladora que seja independente, imparcial e neutra, capaz de regular as atividades que são exercidas em regime de monopólio natural, e salvaguardar que as atividades que se pretendem abrir ao mercado, sejam efetivamente exercidas de forma livre, mantendo a concorrência sã, e protegendo os

interesses dos consumidores, permitindo que seja prestado com regularidade e qualidade os serviços de fornecimento de energia, bem como preservando o ambiente, para que as preocupações económicas não venham a se sobrepor às questões sociais.

Notamos que houve substancialmente um reforço das atribuições e competências da entidade reguladora para o sector da eletricidade, o que a nós parece ser positivo. Mas devemos também reconhecer que ainda se regista uma verdadeira dependência do mesmo em relação ao órgão de tutela responsável pelo ministério da energia e águas, o que vem colocar em causa a independência desta entidade, sendo que a sua liberdade de atuação e decisão está dependente do órgão de tutela. Logo, será muito difícil cumprir com as responsabilidades que se impõem no exercício das funções de regulação por parte desta entidade, sem haver alguma interferência política na mesma. O ideal seria a independência deste órgão regulatório, mas como referimos anteriormente, o elevado grau de especialidade que se exige para o exercício destas funções atendendo à complexidade do sector e à falta de recursos humanos para responder aos grandes desafios, justificam a preocupação e até o receio de deixar nas mãos de reguladores independentes sem experiência e qualificação para o exercício destas funções, na qual os custos derivados das falhas de regulação seriam bem maiores do que as resultantes das falhas de mercado que estas entidades visam ultrapassar.

Ciente estamos das nossas limitações, e bem sabemos que esta análise não esgota todas as questões sobre esta temática, o que procuramos foi trazer os principais pontos que se enquadram dentro do problema que foi levantado. O problema é este que se prende em saber se as mudanças verificadas dentro deste processo de transformação do sector elétrico correspondem ou não a uma verdadeira abertura para o mercado neste sector, nomeadamente as cadeias que existem e esta possibilidade (produção e comercialização). O que para nós se afigura é que há indícios de um interesse para a passagem de um modelo institucional muito limitado pela intervenção do Estado para a abertura ao mercado de forma faseada e adequada atendendo à realidade económica, política e geográfica do país, sem criar grandes roturas, mas criando as condições que melhor garantam o abastecimento e manutenção dos serviços de energia elétrica de modo mais eficiente.

CONCLUSÃO

Depois de termos abordados as principais questões da regulação do sector elétrico em Angola, dentro dos limites relativos a regulação sectorial económica, em que nos levou a uma síntese sobre a evolução dos modelos de intervenção do Estado na economia com vista a perceber os seus diferentes traços característicos, e para melhor enquadramento constitucional da intervenção económica do Estado Angolano, que seguramente melhor se caracteriza como um Estado Social, com um sistema económico misto, sendo o mesmo bem presente ainda na vida económica, o que nos afasta de um Estado Liberal.

Foi imperioso definirmos a regulação dentro da perspetiva jurídica, uma vez que é suscetível de vários significados, para nos situarmos melhor dentro do âmbito do nosso estudo, sendo que aqui a regulação não é entendida como toda a intervenção do Estado na economia, mas na sua forma mais restrita, o que diminui o papel do Estado, mas não o extingue nem se quer o ofusca e o torna ainda mais necessário com funções de regulação económica mais intensas, sobretudo nos serviços de interesse geral, tendo como base novos instrumentos jurídicos, caracterizados como *soft law*, e diminuindo e até mesmo abandonando os mais tradicionais, caracterizados como *hard law*.

A recente Constituição de Angola já traz consigo algumas normas que atribuem ao Estado determinadas funções de regulação, com vista sobretudo a permitir uma concorrência sã do mercado, mas ainda não podemos falar de um verdadeiro Estado Regulador nem da provável passagem para tal, embora algumas ações tenham sido realizadas, como a privatização ou venda de participações de algumas empresas públicas à empresas privadas, a possibilidade de liberalização de alguns mercados anteriormente sob regime de monopólios, e bem recentemente foi aprovada a Lei da Concorrência Angolana, mas ainda existem um controlo do governo sobre as empresas privadas, o que desincentiva o investimento dos privados, como as restrições cambiais impostas às empresas e trabalhadores e que limita a saída de dólares do país.

Não podemos deixar escapar, que dentro deste movimento regulatório se exige uma transição da regulação governamental para a regulação exercida por autoridade reguladoras independentes do governo, cuja as suas características assentam essencialmente na independência, neutralidade política, e imparcialidade, o que não é o nosso caso, com

destaque ao sector da eletricidade em que a sua entidade reguladora depende da superintendência do Titular da pasta do órgão ministerial deste sector, que a torna totalmente vulnerável a interferência na atuação da mesma, sendo que a forma de designação e as causas de cessação dos mandatos são bastantes frágeis e o tempo de mandato é relativamente curto, facilmente influenciado por questões políticas.

A organização do sector elétrico angolano sofreu alterações na sua antiga estrutura verticalmente organizada, o que resultou da separação jurídica das atividades de produção, transporte e distribuição na qual era exercida por uma única empresa (ENE,EP) e a criação de três empresas novas (PRODEL, E.P., ENDE, E.P. e a RNT, E.P.) , representando um passo significativo, mas embora não suficiente para uma verdadeira abertura o sector ao mercado, em que se recomenda hoje a separação das atividades concorrenciais das não concorrenciais, sendo que catividade de distribuição é exercida conjuntamente com a atividade de comercialização, e por se exigir também para além da separação jurídica das catividades, que haja também uma separação patrimonial das mesmas empresas, o que também não aconteceu ainda.

Ainda dentro do programa de transformação sector elétrico angolano para além da medida acima tomada foi também aprovada a nova Lei geral da eletricidade, em que a mesma veio a alterar o conteúdo de algumas normas, o que na verdade não foi tão inovador, mantendo a matriz da antiga lei e reforçando as competências e atribuições do IRSEA, o que se deve o devido destaque.

Com este trabalho tivemos em vista como objetivo conhecer melhor o regime jurídico elétrico angolano, sua estrutura e seus principais intervenientes, procurando perceber se as recentes transformações efetuadas neste sector representam uma verdadeira reforma do anterior sistema e se realmente se mostravam úteis atendendo o contexto de crise que o país está a enfrentar com a quebra do preço de petróleo.

É certo que depois deste trabalho tivemos sim a oportunidade de aprofundar mais os nossos conhecimentos teóricos e práticos em relação a regulação e ao regime jurídico elétrico angolano, o que se afigura para nós bastante positivo, embora reconhecemos que fruto das nossas limitações no acesso à informação quase que escassa, uma vez que não há nenhum trabalho dedicado a esta temática em angola, e por alguma resistência na disponibilização de informações pelas instituições do sector, o que nos levou a uma análise do conteúdo

legislativo existente do sector elétrico angolano, e da doutrina portuguesa nestas áreas, pela facilidade da língua e acesso das mesmas.

Cientes de que ainda há muito por estudar e aprofundar, sendo que este trabalho representa apenas o embrião para o estudo nesta área e que esperamos que sirva de incentivo para que outros ganhem o interesse em desenvolverem mais trabalhos dentro desta área o que ajudará certamente a melhorar cada vez mais o nosso sector elétrico que temos a certeza que tem muito potencial e se forem tomadas as medidas, políticas, económicas, jurídicas, sociais, ambientais e técnicas apropriadas servirá para o bem-estar da sociedade e comunidade em geral. Sendo assim recomendamos os seguintes temas para futuros estudos:

- Análise económica dos custos e benefícios da separação jurídica da ENE, EP;
- Liberalização do sector elétrico angolano e o seu impacto no consumidor final;
- A Privatização das empresas públicas do sector elétrico: será o próximo passo?
- A criação de entidades reguladoras em Angola: superintendência ou independência?
- A possibilidade de uma Lei-quadro para entidades reguladoras independentes em Angola.;
- A articulação das competências do IRSEA e as competências da futura Autoridade da concorrência em Angola;
- O modelo elétrico que melhor se enquadra na realidade Angolana.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFIA

1. Doutrina

- AMARAL, Diogo F. e FEIJÓ, Carlos, *Direito Administrativo Angolano*, Almedina, Lisboa, 2016.
- APOLINÁRIO, Marisa, *O Estado Regulador: o novo papel do Estado*, Almedina, Coimbra, 2016.
- AZEVEDO, Maria Eduarda, *Direito da regulação da economia*, Quid Juris, Lisboa, 2017.
- CORREIA, Sérvulo, “*Acto Administrativo e âmbito da jurisdição administrativa*”, in AAVV, *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Rogério Soares*, *Studia Iuridica*, 61, Universidade de Coimbra, Coimbra Editora, Coimbra, 2001.
- CALVÃO, João, *Mercado e Estado, Serviços de Interesse Económico Geral*, Almedina, Coimbra, 2008.
- CASAS, Roberto P., *Los contratos en el mercado eléctrico*, Ed. Ábaco, Buenos Aires, 2003.
- CHANG, Ha-Joon, *Economia: Guia do utilizador*, Clube do Autor, Lisboa, 2016.
- DAVID, Solange, “*O Mercado de Energia Elétrica no Brasil após a Lei n.º 12.783 /2013*”, in AAVV, “*Temas Relevantes No Direito De Energia Elétrica*”, tomo II, 1^a ed. - Rio de Janeiro: Synergia, 2013.
- FEIJÓ, Carlos (coordenação), *Constituição Da República da Angola: Enquadramento histórico e trabalhos preparatórios*, Vol.1, Almedina, 2015.
- Fernando Araújo, *ADAN SMITH – O Conceito Mecanicista de Liberdade*, Almedina, Coimbra, 2001.
- FERREIRA, Marcos, *A regulação económica como instrumento de (des)intervenção do Estado na economia*, Tese de Mestrado, Lisboa, 2004.

- FERREIRA, José Gomes, *O meu programa de governo*, Livros de Hoje, Lisboa, 2013.
- FERREIRA, Paz e MORAIS, Luís “*A regulação sectorial da Economia – introdução e perspectiva geral*”, in AAVV, *Regulação em Portugal: Novos tempos, novos modelos?*, Eduardo Paz Ferreira et al. (editores), Almedina, Lisboa, 2009.
- FIGUEIRA, João – *O Estado na Electrificação Portuguesa: da Lei de Electrificação do País à EDP (1945 – 1976)*, Tese de Doutoramento, Coimbra, 2012.
- FREITAS, Lourenço V., *Direito Administrativo da Energia*, AAFDL, Lisboa, 2012.
- GONÇALVES, João, *Da independência das autoridades reguladoras independentes*, Tese de Mestrado, Lisboa, 2014.
- GOUVEIVA, Jorge Bacelar, *Direito Constitucional Angolano*, Editor IDILP, 2014.
- MACHADO, Jónatas; COSTA, Paulo & HILÁRIO, Esteves, *Direito Constitucional Angolano*, 3ª Edição, Coimbra Editora, 2014.
- MONCADA, Cabral, *Direito Económico*, Coimbra Editora, 6ª ed, 2012.
- MOREIRA, Vital, *Auto-regulação profissional e administração pública*, Almedina, Coimbra, 1997.
- MOREIRA, Vital e MAÇÃS, Fernanda, *Autoridades reguladoras independentes (Estudo e projecto lei-quadro)*, Coimbra Editora, Coimbra, 2003.
- NOVAIS, Jorge Reis, *Contributo para uma teoria do Estado de Direito*, Almedina, Coimbra, 2006.
- PAHULA, Ovídio, *A evolução da constituição económica angolana*, Casa das Ideias, Luanda, 2010
- POSNER, Richard A., *Economic analysis of law*, Aspen Law e Business, EUA, 1998.

- ROQUE, Ana, *Regulação Do Mercado: Novas Tendências*, Quid Juris, 2004.
- SANTOS, Filipe Matias, “**O Comercializador de último recurso no contexto da liberalização dos mercados de eletricidade e gás natural**”, in Revista de Concorrência e Regulação, nº 18, 2014.
- SILVA, Suzana Tavares, *Direito da energia*, Coimbra Editora, Coimbra, 2011
- STIGLER, George, “*The Theory of Economic Regulation*”, Bell Journal of Economics and Management Science, volume 2, n.º 1, Spring 1971.

2. Legislação

- Constituição Da República de Angola;
- Decreto 56/16 de 16 de março – Estatuto orgânico do instituto regulados dos serviços de eletricidade e abastecimento de águas e saneamento residuais;
- Lei 14-A/96, de 31 de Maio, Lei geral da eletricidade de Angola;
- Decreto-Lei n.º 182/95, de 27 de Julho;
- Decretos n.ºs 45/01, de 13 de Julho (Regulamentos da Distribuição);
- Decreto n.º 47/01, de 20 de Julho (Regulamento da Produção);
- Decreto n.º 27/01, de 18 de Maio (Regulamento do Fornecimento);
- Decreto 41/04 de 2 de Julho, Regulamento de licenciamento de instalações de produção, transporte e distribuição de energia elétrica;
- Decreto 4/02 Estatuto do IRSE;
- Decreto Presidencial n.º 256/11 de 29 de Setembro - Política e a estratégia de segurança energética nacional;
- Decreto Presidencial n.º 305/14 de 20 de Novembro – aprovou o processo de extinção das empresas públicas ENE – Empresa Nacional de Eletricidade e Edel – Empresa de

Distribuição de Eletricidade e criou novas empresas públicas para o sector elétrico: a Rede Nacional de Transporte de Eletricidade, E.P., abreviadamente RNT -E.P., a Empresa Pública de Produção de Eletricidade, E.P., (PRODEL. E.P.), e a Empresa Nacional de Distribuição de Eletricidade, E.P. (ENDE – E.P.), e aprova os seus respetivos Estatutos Orgânicos. Estava assim criada as condições para a separação de contas e a separação jurídica das atividades do sector elétrico (Produção, Transporte e Distribuição);

- Lei n.º 27/15 de 14 de Dezembro, Nova Lei geral de eletricidade de Angola;
- Projeto De Decreto Presidencial sobre o Regulamento das atividades de Produção, Transporte, Distribuição e Comercialização de Energia elétrica, a última versão que tivemos acesso data o dia 12 de novembro de 2017;

Declaração
de originalidade que deve constar de todos os relatórios, dissertações de mestrado e
teses de doutoramento.

Tenho consciência que a cópia ou o plágio, além de poderem gerar responsabilidade civil, criminal e disciplinar, bem como reprovação ou a retirada do grau, constituem uma grave violação da ética académica.

Nesta base, declaro por minha honra que a presente dissertação é original, que a elaborei especialmente para este fim e que identifico devidamente todos os contributos de outros autores, bem como os contributos de outras obras publicadas da minha autoria.

Lisboa, 06 de Julho de 2018

Assinatura

CURSO: MESTRADO EM DIREITO E ECONOMIA

Nome completo (em maiúsculas): IVAN ELIZANDRO SEBASTIÃO MATEUS

Número de Aluno: 0000027497